Ilker Ataç | Simon Güntner |
Adrienne Homberger | Maren Kirchhoff (Hrsg.)

Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität

Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung

Band 13

Gesellschaft und Nachhaltigkeit

Verlag Barbara Budrich

Lokale Antworten auf
aufenthaltsrechtliche Prekarität

Buchreihe
Gesellschaft und Nachhaltigkeit

herausgegeben vom Zentrum Gesellschaft und Nachhaltigkeit (CeSSt) der Hochschule Fulda

Prof. Dr. Monika Alisch
Prof. Dr. Carola Bauschke-Urban
Dr. Sylvia Pannowitsch
Prof. Dr. Martina Ritter
Prof. Dr. Bettina Stoll

Band 13

Ilker Ataç
Simon Güntner
Adrienne Homberger
Maren Kirchhoff (Hrsg.)

Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität

Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2023

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über https://portal.dnb.de abrufbar.

Dieses Buch steht im Open-Access-Bereich der Verlagsseite zum kostenlosen Download bereit (https://doi.org/10.3224/84742722).
Eine kostenpflichtige Druckversion (Print on Demand) kann über den Verlag bezogen werden. Die Seitenzahlen in der Druck- und Onlineversion sind identisch.

ISBN 978-3-8474-2722-3 (Paperback)
eISBN 978-3-8474-1893-1 (PDF)
DOI 10.3224/84742722

Umschlaggestaltung: Bettina Lehfeldt, Kleinmachnow – www.lehfeldtgraphic.de
Titelbildnachweis: Foto: Bettina Lehfeldt
Typographisches Lektorat: Anja Borkam, Jena – kontakt@lektorat-borkam.de

Vorwort der Reihenherausgeber:innen

In der Diskussion um Nachhaltigkeit hat sich längst eine Sichtweise durchgesetzt, welche die drei Dimensionen von Nachhaltigkeit – sozial, ökologisch und ökonomisch – als unteilbar miteinander verbunden erkannt hat und stärker die Wechselwirkungen und Zielkonflikte insbesondere mit Blick auf soziale Innovationen fokussiert.

Die angestrebte Gleichzeitigkeit und Gleichwertigkeit und das Ausbalancieren der drei Nachhaltigkeitsdimensionen ist die große gesellschaftliche Herausforderung und kann in einer hoch differenzierten Gesellschaft nur dann gelingen, wenn die Vielfalt der Perspektiven ausreichend zum Tragen kommt und entsprechende Institutionen kooperativ und kommunikativ ihre Ressourcen auf diesen Anspruch ausrichten.

Als Bildungseinrichtung sieht sich die Hochschule für angewandte Wissenschaften in Fulda gefordert, diese Herausforderung anzunehmen und in der Forschung nicht nur interdisziplinär, sondern transdisziplinär aufzugreifen. Dazu hat die Hochschule im Jahr 2011 das wissenschaftliche Zentrum „Gesellschaft und Nachhaltigkeit – Centre of Research for Society and Sustainability (CeSSt) gegründet, in dem sich über fünfzig Wissenschaftler:innen aus verschiedensten Fachgebieten für einen wissenschaftlichen Austausch und die Entwicklung von innovativen Forschungs- und Transferprojekten zusammengetan haben.

Die Schriftenreihe „Gesellschaft und Nachhaltigkeit“ dokumentiert die Arbeit des Zentrums und sensibilisiert für eine sozialverträgliche Entwicklung in unterschiedlichen gesellschaftlichen Handlungsfeldern. Gefragt wird, ‚was‘ zu tun ist, aber auch ‚wie‘ gesellschaftliche Verantwortung umgesetzt und soziale Innovationen befördert werden können.

Die Beiträge der seit dem Jahr 2012 erscheinenden Schriftenreihe befassen sich nicht nur mit Fragen der Befriedigung von Grundbedürfnissen zur Reduzierung von (globaler) Armut, sondern auch mit denen der Entwicklung von Humankapital beispielsweise durch Bildung oder Gesundheitsversorgung und adressieren neben diesen auf materielle und immaterielle Ressourcen gerichteten Herausforderungen auch die Gender- und Generationengerechtigkeit, sozialräumliche Disparitäten und die Operationalisierung von Menschenrechten durch Prozesse von Teilhabe.

Fulda, Mai 2023

Das zentrale diesem Sammelband zugrundeliegende Forschungsvorhaben „Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe" wurde im Rahmen der Joint Programming Initiative Urban Europe mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (Deutschland, Förderkennzeichen: 01UV2102), dem Economic and Social Research Council ESRC (UK) und der Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt der vorliegenden Veröffentlichung liegt bei den Autor:innen.

GEFÖRDERT VOM

Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

UKRI
Economic
and Social
Research Council

FFG
Forschung wirkt.

URBAN EUROPE

Inhaltsverzeichnis

III Einblicke in die Praxis

Einleitung

Adrienne Homberger, Ilker Ataç, Simon Güntner und Maren Kirchhoff

Im Zentrum gegenwärtiger Debatten um die Regulierung von Migration steht die Abgrenzung zwischen wünschenswerter und unerwünschter Migration. Für die aufgrund des zunehmend sichtbaren Fachkräftemangels benötigten hochqualifizierten Arbeitskräfte werden Anreize geschaffen, etwa durch eine rasche Verfestigung des Aufenthaltsstatus und den damit verbundenen Zugang zu sozialen Rechten. Zugleich werden externe und interne Maßnahmen der Migrationskontrolle verschärft, um unerwünschte Migration einzudämmen. Wie bei externen Maßnahmen wie Grenzschließungen und Pushbacks, wird auch bei internen Maßnahmen auf Abschreckung gesetzt. Letztere reichen von Inhaftierung und Abschiebung hin zur Einschränkung sozialer Rechte und damit des Zugangs zu sozialen Leistungen, um so die Anreize für einen Aufenthalt zu verringern. Die prinzipielle Prekarisierung des Aufenthalts von Nicht-Staatsbürger:innen wurde hierdurch in den letzten Jahrzehnten laufend verstärkt. Grenzziehungen weiten sich in diesem Sinne in den lokalen Raum aus, lokale Akteur:innen werden in die Grenzarbeit einbezogen. Diese europaweite Entwicklung hin zu einem restriktiven Zugang zu sozialen Rechten und Dienstleistungen widerspricht einerseits den Menschenrechten, deren Einhaltung insbesondere solidarische zivilgesellschaftliche Organisationen und Initiativen einmahnen und zu deren Umsetzung einige von ihnen beitragen, indem sie sich speziell darum bemühen, auch in widrigen und aversiven Kontexten den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungen für Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus zu ermöglichen. Andererseits widersprechen die restriktiven Bestimmungen und Maßnahmen auch den Zielsetzungen lokaler administrativer und politischer Akteur:innen, die hierdurch bei der Erfüllung zentralerer öffentlichen Aufgaben wie der Verhinderung von Wohnungslosigkeit oder dem Schutz der öffentlichen Gesundheit behindert werden. Nicht zuletzt widersprechen die Verschärfungen den Interessen der Migrant:innen, die darauf verwiesen sind, Schlupflöcher in diesem System zu finden und zu nutzen. In der Praxis resultiert aus diesen Widersprüchen, Spannungen und Konflikten ein dynamisches und kaum überschaubares Feld sozialer Inklusion und Exklusion. Der Zugang zu Unterstützungsleistungen ist dabei abhängig von situativen Deutungen von Ansprüchen, Bedarfen und Notwendigkeiten durch Fachkräfte in Verwaltungen, sozialen Einrichtungen und Beratungsstellen.

Das Interesse, diese Aushandlungsprozesse zu rekonstruieren und dabei die lokalen Spielräume auszuloten und die Argumente und Legitimationsmuster in ihrer Nutzung zu verstehen, stand am Beginn des europäischen Forschungsprojekts *Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe* (kurz: LoReMi), auf dem das vorliegende Buch basiert. Bei der abschließenden Konferenz im September 2022 in Frankfurt am Main entstand die Idee, die zunächst auf Englisch verfassten vergleichenden Ergebnisse auch für den deutschsprachigen Raum aufzubereiten. In diesem Zuge sollte auch Akteur:innen aus der Praxis Gelegenheit gegeben werden, ihre Arbeit und ihre Positionen zu präsentieren. Da wir in engem Austausch mit Kolleg:innen aus der Wissenschaft stehen, die ebenfalls zu diesem Thema arbeiten, haben wir die Gelegenheit ergriffen, auch ihre Perspektiven zu inkludieren und damit die Projektergebnisse konzeptionell zu ergänzen und regional zu erweitern. Damit führen wir den interaktiven Ansatz des Projekts fort, der auch den Forschungsprozess geprägt hat.

Das Buch gliedert sich in drei Teile. Im ersten Teil werden die Ergebnisse des LoReMi Forschungsprojekts vorgestellt. Der einleitende Beitrag von Ataç et al. führt in die zentralen Konzepte und in den Forschungsansatz ein. Er klärt, wie das Aufenthaltsrecht zu Prekarisierung beitragen kann und führt aus, wie wir diesen Zusammenhang empirisch beleuchtet haben. Im Mittelpunkt der Untersuchung stand weniger die Produktion von aufenthaltsrechtlicher Prekarität als die Reaktion auf diese Situation in den Städten Cardiff, Frankfurt am Main und Wien. Die Städte wurden ausgewählt, da sie in gewissen Bereichen Anstrengungen unternehmen, um prekäre Migrant:innen zu unterstützen, und dabei jeweils spezifische Argumentationen und Strategien einsetzen. Zach Bastick und Marie Mallet-Garcia zeigen in der Fallstudie *Cardiff: City of Sanctuary – auch für Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität?* wie eine progressive Stadt – im Rahmen einer ebenso progressiven Region – ihre begrenzten Kompetenzen nutzt, um eine Willkommenskultur zu fördern. Diese ist allerdings selektiv. Insbesondere Personen, die von der *No Recourse To Public Funds*-Regelung betroffen sind, werden kaum erreicht. In der Fallstudie *Frankfurt am Main: weltoffene Metropole – auch für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität?* zeigen Maren Kirchhoff und Ilker Ataç, dass in der hessischen Großstadt vor allem im Bereich der gesundheitlichen Versorgung Spielräume genutzt werden, um auch Menschen ohne Versicherungsschutz zu erreichen. Eine Schlüsselfunktion kommt dabei der *Humanitären Sprechstunde* zu. In Wien, so argumentieren Adrienne Homberger und Simon Güntner in ihrem Beitrag *Wien: Stadt der Menschenrechte – auch für Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität?* stößt die Umsetzung der lokalen Menschenrechtspolitik in Bezug auf Personen ohne regulären Aufenthaltstitel an ihre Grenzen. Zivilgesellschaftliches Engagement in der Gesundheitsversorgung und Wohnungslosenhilfe ist hier kompensatorisch wirksam. Wie auch in den

anderen beiden Städten kommt der rechtlichen Beratung eine Schlüsselfunktion in der Unterstützungsstruktur zu. Die vergleichende Analyse *Selektiv inklusiv: Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien* von Güntner et al. zeigt eine durchgängige Ambivalenz angesichts rechtlicher Unklarheiten und Widersprüche, in deren Rahmen die lokalen Akteur:innen navigieren und handeln. Weitgehend verwirklicht erscheint in allen drei Städten das Recht auf Bildung zumindest im schulpflichtigen Alter, während das Recht auf Gesundheit und das Recht auf angemessenen Wohnraum nur partiell durchgesetzt werden können. Maren Kirchhoff und Adrienne Homberger nehmen im Beitrag *Zwischen Prekarisierung, verinnerlichter Unsicherheit und inklusiven Praktiken: Die Produktion und Infragestellung aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarität in Frankfurt am Main und Wien* die Situation der betroffenen Menschen und die komplexe Produktion ihrer Prekarität in den Blick. Neben exkludierenden Praktiken seitens der Verwaltungsbehörden ist es mitunter auch die Angst vor einer Abschiebung und das fehlende Vertrauen, die in den betrachteten Fällen den Zugang zu Unterstützung verstellt. Hier sehen die Autorinnen einen wichtigen Ansatzpunkt für die Unterstützungsangebote.

Den zweiten Teil des Buches eröffnen Norbert Cyrus und Vesela Kovacheva. In *Wohnungslosigkeit ist keine Sackgasse. Eine Analyse der dynamischen Verläufe des Wohnens von EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen in Hamburg* präsentieren sie Ergebnisse einer Studie im Auftrag der Diakonie Hamburg und reflektieren ihre Erkenntnisse aus einer doppelt angewandten dynamischen Perspektive. Sie bringen gegenläufige und widersprüchliche fachliche, rechtliche und politische Vorgaben ans Licht, die von den Migrant:innen angesichts ausbeuterischer Bedingungen am Arbeits- und Wohnungsmarkt für eine gelingende Alltagsbewältigung verstanden und genutzt werden müssen. Theresa Zanders, Lisa Vollmer und Laura Calbet i Elias blicken in ihrem Beitrag *Ko-Produktion als lokale Lösung für die gesundheitliche Versorgung für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität?* auf die Verbindungen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen bei der Bereitstellung von Dienstleistungen für prekäre Migrant:innen. Die Zusammenarbeit, so zeigt das Beispiel der anonymen Krankenversorgung in Thüringen, findet im Rahmen kontrastierender Handlungslogiken statt, wirkt sich aber über die Zeit flexibilisierend auf die jeweiligen Handlungsmuster der beteiligten Akteur:innen aus. Sarah Schilliger und Ilker Ataç interessieren sich dafür, mit welchen Motiven solidarische Praktiken mit illegalisierten Personen begründet werden. In *Urbane Infrastrukturen der Solidarität: Zivilgesellschaftliche Organisationen und illegalisierte Migrant:innen in Bern und Wien* rekonstruieren sie, wie sich unterschiedliche Selbstverständnisse von zivilgesellschaftlichen Organisationen auf ihre Zusammenarbeit mit der öffentlichen Verwaltung auswirken. Kompetente Sozialberatung ist in allen betrachteten

Einrichtungen von zentraler Bedeutung. Harald Ansen reflektiert in *Rechtsdurchsetzung in der Sozialen Beratung – Unterstützung in prekären Lebenslagen*, welche Prinzipien der Sozialen Beratung zugrundeliegen, aus denen sich Strategien ableiten lassen, die den Fachkäften zur Verfügung stehen, um Menschen in prekären Lebenslagen auch vor dem Hintergrund widriger und restriktiver politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen zu unterstützen.

Im dritten Teil dieses Buches gewähren soziale Einrichtungen aus Frankfurt am Main, Wien und Cardiff, sowie die Stadtverwaltung in Zürich Einblick in ihre Praxis. Regina Klinke und Vesela Zaharieva erörtern in *Soziale Teilhabe durch umfassende und mehrsprachige Beratung: Die „Multinationale Informations- und Anlaufstelle für EU-Bürger*innen in Frankfurt am Main*, wie und unter welchen Bedingungen kompetente Beratung Zugänge zu Leistungen erschließen kann. Maria Goetzens und Carmen Speck beschreiben in *Gesundheit ist ein Menschenrecht: Erfahrungsbericht aus der Elisabeth-Straßenambulanz, Caritasverband Frankfurt* ihren Umgang mit den alltäglichen Herausforderungen in der niedrigschwelligen gesundheitlichen Versorgung. Von dieser Thematik berichten auch Paula Reid und Anja Christanell in *Gesundheitsversorgung für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität: Angebote von neunerhaus in Wien*. In *Arbeiten ohne Papiere … aber nicht ohne Rechte! Die Arbeit von UNDOK in Wien* skizziert Vina Yun Möglichkeiten, Ausbeutung in undokumentierten Beschäftigungsverhältnissen zu bekämpfen und Arbeitsrechte durchzusetzen. Richard Eynon präsentiert im Beitrag *Ein herzliches walisisches Willkommen für alle: Die Arbeit von Oasis Cardiff* ein Integrationszentrum, das als Suppenküche begann, aufgrund innovativer Methoden jedoch vor allem ehemalige Ratsuchende zur Mitarbeit motiviert hat, sodass es mittlerweile ein breites Spektrum an Angeboten bereithält. Abschließend schildern Adamo Antoniadis und Christof Meier in *Sans-Papiers sind ein Teil der Bevölkerung: Die Stadt Zürich und die Züri City Card*, wie sich ein Bündnis aus zivilgesellschaftlichen Organisationen und städtischer Politik und Verwaltung für kommunale Maßnahmen engagiert, die eine bessere Inklusion von Menschen ohne geregelten Aufenthalt in Zürich bewirken sollen.

Allen Autor:innen danken wir herzlich für ihre Beiträge und die tolle Zusammenarbeit. Unser Dank gilt auch *JPI Urban Europe – the knowledge hub for urban transitions*, dem *Bundesministerium für Bildung und Forschung BMBF* (Deutschland, Fördernummer 1UV2102), dem *Economic and Social Research Council ESRC* (UK) und der *Österreichischen Forschungsförderungsgesellschaft FFG* (Österreich) für die Finanzierung des LoReMi-Projekts. Darüber hinaus möchten wir uns ganz herzlich bei allen Interviewpartner:innen und Teilnehmenden an den Stakeholder Meetings bedanken, ohne die dieses Buch nicht möglich wäre. Weiters gilt unser besonderer Dank den Stadtverwaltungen in Frankfurt am Main, Cardiff und Wien, insbesondere Petra Tiarks-Jungk, Sarah Alexandra Lang, Lucy Grünberg und Kristina Ivanova (Gesundheitsamt Frankfurt am Main), Sîan Sanders (Management für Kohäsion und Community

Engagement, Cardiff Council) und Shams Asadi (Menschenrechtsbeauftragte der Stadt Wien), die im Rahmen dieses Forschungsprojekts eng mit uns kooperierten. Ganz besonders danken wir zudem Sarah Spencer, Marie-Mallet Garcia und Zach Bastick für die wertvolle Zusammenarbeit in den letzten zwei Jahren. Susanne Bertsch, Lore Graf, Aljoscha Hess, Daniela Khan Duyen Tran und Marie-Kathrin Rubenz danken wir für ihre Mitarbeit bei den Transkriptionen der im LoReMi-Projekt geführten Interviews. Bei Karl Heyer bedanken wir uns für die Übersetzung aus dem Englischen, bei Fidelia Gartner für ihre Unterstützung bei der Endredaktion und bei Sylvia Pannowitsch für Layout und Satz. Zuletzt gilt Andreas Görg ein herzlicher Dank für das exzellente und sehr ausführliche Lektorat, das den vorliegenden Sammelband konstruktiv geprägt hat.

Diese Publikation wurde durch den Open-Access-Publikationsfonds der Hochschule Fulda – University of Applied Sciences und aus den Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung finanziell unterstützt.

I Ergebnisse des Forschungsprojekts LoReMi

Lokale Unterstützung für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität – Einführung in das Forschungsprojekt LoReMi

Ilker Ataç, Simon Güntner, Adrienne Homberger, Maren Kirchhoff, Zach Bastick, Marie Mallet-Garcia und Sarah Spencer

1. Einleitung

Insbesondere seit den Migrationsbewegungen im Jahr 2015 haben zahlreiche europäische Städte begonnen, Strategien und Praktiken zur sozialen und gesundheitlichen Versorgung und Integration zu entwickeln, die auch Menschen adressieren, die (noch) über keinen Aufenthaltstitel verfügen (Caponio/Borkert 2010; Flamant 2020; Triandafyllidou/Spencer 2020). Ein Aufenthaltstitel ist für den Zugang zu wohlfahrtsstaatlich organisierten sozialen Rechten und Dienstleistungen unabdinglich, was Menschen ohne diesen Nachweis ausgrenzt und ihre ohnehin prekäre Lage noch verschärft. Kommunale und zivilgesellschaftlich getragene soziale Einrichtungen sind mit den Auswirkungen der Ausgrenzung dieser Personengruppen konfrontiert und auch die ersten, die mit prekarisierten Migrant:innen in Kontakt kommen, wenn diese Unterstützung suchen. Frühere Studien haben ergeben, dass der Ausschluss eines Teils der Bevölkerung von öffentlichen Leistungen für die Städte eine Herausforderung bei der Realisierung ihrer politischen Ziele darstellen kann, z.B. in Bezug auf Obdachlosigkeit, öffentliche Gesundheit, Kriminalitätsprävention, Bekämpfung von häuslicher Gewalt und Kinderschutz (Delvino/Spencer 2019; Campomori/Ambrosini 2020; Potochnick et al. 2017). Während einige Städte und Gemeinden einen restriktiven und ausgrenzenden Umgang mit Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus pflegen, entwickeln andere Kommunen Strategien und Praktiken, um auf ihre Notlagen und Bedürfnisse einzugehen und dort Lösungen zu finden, wo die Auswirkungen von Ausschlüssen aus sozialen Dienstleistungen gravierende Folgen haben können. Ihr Vorgehen ist uneinheitlich: Einige versuchen, prekären Migrant:innen den Zugang zu ihren regulären Diensten zu gewährleisten; andere ermöglichen und finanzieren alternative Angebote für diese Gruppen, oftmals in enger Partnerschaft mit zivilgesellschaftlichen Organi-

sationen (Delvino/Spencer 2019; Patuzzi 2020). Zum Teil wird die Unterstützung der Kommunen kaum publik gemacht, anderswo wird sie als Ausdruck der Solidarität, des Schutzes der Menschenrechte oder als pragmatische Reaktion zur Unterstützung sozioökonomischer Ziele gerechtfertigt (Spencer/Delvino 2019). Die COVID 19-Pandemie hat jüngst die Sorge um die öffentliche Gesundheit und die Maßnahmen zur Eindämmung des Virus, Fragen des Zugangs zur Gesundheitsversorgung, zu Tests und Impfungen, aber auch zur Ermittlung von Kontaktpersonen auf die Tagesordnung der Kommunen und anderer Gesundheitsdienstleister:innen gesetzt (Mallet/Delvino 2021).

Im Rahmen des 2021 und 2022 durchgeführten Forschungsprojekts *Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe* (kurz: LoReMi) haben Teams der Hochschule Fulda, der Technischen Universität Wien und der University of Oxford lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität untersucht. Anhand der Politikfelder Gesundheit, Bildung und Wohnen wurden Strategien und Maßnahmen in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien analysiert. Ziel des Projekts war es zu erforschen, welche Ansätze die lokalen Behörden für diese Gruppe entwickeln, wie sie diese rahmen und rechtfertigen und mit welchen konkreten Maßnahmen sie diese umsetzen. Dabei wurde ein besonderer Fokus auf die Zusammenarbeit von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen gelegt. Darüber hinaus wurden die rechtlichen, politischen und praktischen Herausforderungen beleuchtet, die bei der Versorgung dieses Teils der lokalen Bevölkerung bestehen. Das Projekt wurde in allen drei Städten in Kooperation mit der jeweiligen Stadtverwaltung durchgeführt[1].

2. Aufenthaltsrechtliche Prekarität in Europa

Während in akademischen und gesellschaftspolitischen Diskursen zumeist von „irregulären“, „undokumentierten“ oder „illegalisierten“ Migrant:innen gesprochen wird, haben wir in diesem Forschungsprojekt das Konzept der *aufenthaltsrechtlichen Prekarität* entwickelt (Homberger et al. 2022). Hierdurch wollen wir zum einen die Aufmerksamkeit auf die Auswirkungen lenken, die ein bestimmter rechtlicher Status auf die Lebensumstände eines Menschen hat, zum anderen sichtbar machen, dass die binäre Unterscheidung in regulär/irregulär oder legal/illegal verkürzt und problematisch ist. Denn

1 Wir bedanken uns ganz herzlich bei Siân Sanders, Shams Asadi, Dr. Petra Tiarks-Jungk, Sarah Alexandra Lang, Lucy Grünberg und Kristina Ivanova für die produktive Zusammenarbeit.

auch ein regulärer Aufenthaltsstatus kann nur vorläufig sein oder Sozialleistungen ausschließen. In der Praxis gibt es viele Wege in die aufenthaltsrechtliche Prekarität und der Status kann sich im Laufe der Zeit ändern (Goldring et al. 2009; Goldring/Landolt 2013). Ein aufenthaltsrechtlicher Status ist – insbesondere für Migrant:innen – keineswegs dauerhaft fixiert, sondern gleicht eher einem „Kontinuum von Grauzonen" (Triandafyllidou/Bartolini 2020: 13; Übers. d. Aut.), die von einer Vielzahl von Akteur:innen ständig (re-)produziert oder in Frage gestellt werden. Die Ausdifferenzierung und kontinuierliche politische Aushandlung von als legitim geltenden Aufenthaltsgründen und die daraus resultierende Komplexität des Rechtsstatus machen eine klare generelle Unterscheidung zwischen regulären und irregulären Migrant:innen unmöglich (Menjívar 2006; Chauvin/Garcés-Mascareñas 2014; Schweitzer 2017; Triandafyllidou/Bartolini 2020). In den Beiträgen verwenden wir synonym zum Be-griff „Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität" auch die Begriffe „Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus" bzw. vereinfacht „prekäre Migrant:innen".

Für dieses Forschungsprojekt haben wir *Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus* als Personen definiert, die keinen regulären Rechtsstatus haben oder vom Verlust eines solchen bedroht sind, weil dieser temporär oder an Bedingungen geknüpft ist, die sie nicht mehr erfüllen, und die daher von grundlegenden sozialen Rechten und vom Zugang zu sozialen Dienstleistungen ausgeschlossen sind bzw. Gefahr laufen, diesen Zugang und diese Rechte zu verlieren. Dadurch berücksichtigen wir in unserer Studie eine Vielzahl von unterschiedlichen Ausprägungen migrantischer Prekarität. Einen hohen Anteil bilden die Personen, die in der Literatur wie auch in politischen Diskursen als „irreguläre Migrant:innen" bezeichnet werden. Douglas et al. (2019) definieren irreguläre Migrant:innen als Personen, „die aufgrund der unerlaubten Einreise, eines Verstoßes gegen eine Einreisebestimmung oder des Ablaufs ihres Visums keinen legalen Status in einem Transit- oder Gastland besitz[en]" (a.a.O: 2; Übers. d. Aut.). Sie versuchen oft unerkannt zu bleiben und vermeiden den Kontakt mit den staatlichen Behörden (Triandafyllidou/Bartolini 2020).

Des Weiteren umfasst das Konzept auch diejenigen, die zwar eine befristete Aufenthaltsgenehmigung besitzen, aber vom Verlust ihres Aufenthaltsrechts bedroht sind. Dabei kann es sich um Personen handeln, die mit einem Tourist:innen-, Student:innen- oder befristeten Arbeitsvisum eingereist sind, aber gegen die Bedingungen des Visums verstoßen, indem sie die Aufenthaltsdauer überschreiten, ihr Studium (nicht) beenden oder ihren Arbeitsplatz verlieren (Homberger et al. 2022).

Darüber hinaus fassen wir auch Drittstaatsangehörige, die einen regulären Aufenthaltsstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben, als dem, in dem sie leben, als Migrant:innen mit prekärem Status, da sie keine bzw. nur

reduzierte und konditionale Ansprüche auf Sozialleistungen haben (Laf-leur/Mescoli 2018).

Die Rechte von abgelehnten Asylbewerber:innen und deren Zugang zu sozialen Leistungen werden im jeweiligen nationalen Kontext festgelegt. In Großbritannien ist ihr Anspruch auf soziale Leistungen stark limitiert. In Deutschland und Österreich verfügen abgelehnte Asylbewerber:innen formal bis zum Zeitpunkt ihrer Ausreise über einen Anspruch auf Gesundheitsversorgung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bzw. dem Grundversorgungsgesetz und sind in vielen Bereichen den Asylbewerber:innen gleichgestellt. Aus zahlreichen Gründen können sie diese Stellung aber auch verlieren.

Schließlich hat eine weitere Gruppe von Personen mit prekärem Status in Europa in den letzten zwei Jahrzehnten an Bedeutung gewonnen: EU-Bürger:innen ohne sozialrechtliche Ansprüche, die in einem EU-Land, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, oder im Vereinigten Königreich leben. Obgleich EU-Bürger:innen innerhalb der EU Freizügigkeit genießen, dürfen sie sich nur dann länger als drei Monate in einem anderen EU-Land aufhalten, wenn sie ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit nachweisen können. Sie haben in den ersten fünf Jahren des Aufenthalts nur unter bestimmten Bedingungen Anspruch auf Sozialleistungen. Der Versuch, Sozialleistungen zu beziehen, kann zur Überprüfung und zum Entzug der Freizügigkeit führen. Wer genau unter diese Definition fällt und wer welche Ansprüche und Zugänge zu sozialen Leistungen und Rechten hat, ist zudem je nach rechtlichen Rahmenbedingungen von Land zu Land unterschiedlich, wie wir in den einzelnen Kapiteln zu Cardiff, Frankfurt und Wien darstellen werden. Der prekäre Aufenthaltsstatus wirkt sich also direkt oder indirekt auf den Zugang zu Sozialleistungen und damit auf die Lebenssituation der Betroffenen aus.

3. Auswahl der Städte

Cardiff, Frankfurt am Main und Wien eignen sich aus mehreren Gründen gut für eine vergleichend angelegte Studie zum lokalen Umgang mit aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Alle Städte sind von einer zunehmenden Diversität der Bevölkerung gekennzeichnet. Die Migrationsgeschichten und damit auch die jeweiligen Zusammensetzungen der Bevölkerungen sind jedoch u.a. aufgrund der geographischen Lage, national spezifischer Migrationsregimes und über Generationen gewachsener Migrationsnetzwerke unterschiedlich.

Cardiff hat als Hafenstadt eine lange Einwanderungsgeschichte. In den Vierteln rund um den Hafen siedelten sich seit dem 19. Jahrhundert Arbeiter:innen vor allem aus Afrika und der Karibik, aber auch aus Asien an. Im 20. Jahrhundert kamen Arbeitsmigrant:innen aus den Philippinen und dem

indischen Subkontinent sowie Fluchtmigrant:innen aus Kriegs- und Krisengebieten auf der ganzen Welt hinzu (Runnymede Trust 2012).

Frankfurt war als Handelsstadt seit dem Mittelalter eine Stadt der Zuwanderung. Im 20. Jahrhundert kamen viele Arbeitsmigrant:innen als „Gastarbeiter:innen" u.a. aus der Türkei und aus Italien. Auch hochqualifizierte Fachkräfte – vor allem aus der EU – leben und arbeiten in der „Global City". Zudem war die Stadt immer auch Ankunftsort für Menschen auf der Flucht.

Wiens Zuwanderungsgeschichte ist eng mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert verbunden. Arbeitskräfte kamen vor allem aus den böhmischen Ländern und aus Ungarn. Im 20. Jahrhundert ist neben der Fluchtmigration im Zusammenhang mit den beiden Weltkriegen insbesondere die Arbeitsmigration v.a. aus dem jugoslawischen Raum, der Türkei und Deutschland sowie die Fluchtmigration aufgrund der Kriege im Zuge des Zerfalls von Jugoslawien hervorzuheben. Alle drei Städte sind in der jüngeren Vergangenheit auch Ziel von Fluchtmigration aus dem globalen Süden und seit 2022 auch aus der Ukraine.

Jede der drei Städte hat angesichts der ausgeprägten Bevölkerungsvielfalt in den vergangenen Jahren aktiv eine eigenständige Diversitäts- und Inklusionspolitik entwickelt. Dabei wurden je spezifische Leitbilder und Konzepte angewandt, die sich in unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen, Problemdeutungen und Selbstverständnissen niederschlagen. Die entsprechenden Politiken beziehen sich jedoch kaum explizit auf Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität.

Cardiff hat seit 2014 den Status einer „City of Sanctuary" und sieht sich als inklusiv für alle („welcoming to all") – unter Bezugnahme auf die Verpflichtung zum gemeinschaftlichen Zusammenhalt und zur Chancengleichheit. Explizit hervorgehoben wird dabei die Solidarität mit Personen auf der Flucht vor Gewalt oder Verfolgung (Cardiff City of Sanctuary 2014).

Frankfurt am Main definiert sich als eine „Stadt der Vielfalt". Mit dem 2010 verabschiedeten Integrations- und Diversitätskonzept hat sich die Stadt zudem das Ziel gesetzt, „sicherzustellen, dass Menschen unterschiedlicher Herkunft, Religion und Weltanschauung sowie unterschiedlicher Biographie und Lebenssituation gleichwertige Möglichkeiten zur Teilhabe am öffentlichen Leben haben" (Stadt Frankfurt am Main 2011: 58). Frankfurt ist die einzige der drei Städte, in der hervorgehoben wird, dass es „nicht weniger eine öffentliche Aufgabe [ist], aus Illegalität entstehende soziale Probleme abzumildern" (a.a.O.: 78). Es gibt jedoch kein dezernatsübergreifendes Konzept, wie die Stadt auf die Bedürfnisse von Personen mit prekärem Status eingehen soll.

Wien ist seit 2014 eine „Menschenrechtsstadt" mit einem inklusiven Leitbild. Die Stadt erklärt sich ausdrücklich zur „Hüterin und Verteidigerin der Menschenrechte" und betont „die Geltung der Menschenrechte für alle Be-

wohnerinnen und Bewohner – unabhängig von Staatsbürgerschaft und Aufenthaltsstatus“ (Stadt Wien 2014: 2). Sie bietet eine Vielzahl von Integrationsprogrammen für Neuzugewanderte an, die allerdings in der Regel einen Aufenthaltstitel voraussetzen.

In allen drei Städten sind Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus trotz Deklarationen der Inklusion von den meisten öffentlichen Leistungen und Angeboten der sozialen Grundsicherung ausgeschlossen. Dies, obwohl alle drei Stadtverwaltungen eng in Netzwerken und Bündnissen mit zivilgesellschaftlichen Initiativen und Organisationen zusammenarbeiten und überdies in nationalen und transnationalen Arbeitskreisen und Netzwerken zu lokalen Migrations- und Diversitätspolitiken (u.a. C-MISE, EUROCITIES, Europarat, URBACT) aktiv sind.

Neben ihrer Multikulturalität und den spezifischen Leitbildern im Umgang mit Zuwanderung liegt in ihren unterschiedlichen Größen und Verwaltungskapazitäten ein dritter interessanter Aspekt für den Vergleich. Cardiff hat knapp 370.000 Einwohner:innen (die Metropolregion umfasst etwa 1 Mio Menschen), in Frankfurt am Main leben etwa 760.000 Menschen (Metropolregion: ca. 5,8 Mio). In beiden Städten sind je etwa 14.000 Mitarbeiter:innen in der Stadtverwaltung beschäftigt. Wien hat knapp 2 Millionen Einwohner:innen und zählt etwa 70.000 Mitarbeiter:innen in der Stadtverwaltung. Als Stadtstaat ist Wien überdies mit deutlich mehr Kompetenzen ausgestattet als die walisische Hauptstadt Cardiff oder Frankfurt.

4. Forschungsfragen

Das Forschungsprojekt war strukturiert durch zwei aufeinander aufbauende deskriptive Leitfragen:

(1) Welche konkreten Strategien und Maßnahmen werden in den ausgewählten Städten umgesetzt, um den Zugang zu sozialen Dienstleistungen für prekäre Migrant:innen zu gewährleisten?
(2) Welche rechtlichen, administrativen und sonstigen Hindernisse stehen der Verwirklichung sozialer Rechte für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien entgegen?

Aus diesen beiden Fragen leiten sich drei Themen ab, die wir in den Fallstudien und im Vergleich betrachten: erstens die Zuständigkeit und das Aufgabenverständnis der Kommunen im politischen Mehrebenensystem; zweitens die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen; drittens die konkreten, aus der aufenthaltsrechtlichen Prekarität resultierenden Problemlagen und Herausforderungen.

(1) Im europäischen Vergleich haben Kommunen unter-schiedliche Kompetenzen und in der Folge divergierende Aufgaben und Befugnisse in der Bereitstellung von sozi-aler Infrastruktur. Es stellt sich die Frage, ob und wie die Städte in diesem Rahmen einen Zugang zu Dienstleistun-gen schaffen, ob und wie sie diesen Rahmen überschrei-ten und welche Konsequenzen das hat (Potochnick et al. 2017; Schweitzer 2017; Doomernik/Ardon 2018; Campomori/Ambrosini 2020; Homberger et al. 2022).

Ein wichtiger Aspekt, der bisher noch nicht ausreichend analysiert wurde, sind die unterschiedlichen und manchmal sogar widersprüchlichen Politiken und Praktiken innerhalb einer Stadtverwaltung. Nur selten gibt es Kommunen, die einen integrativen Ansatz gegenüber Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus entwickeln bzw. implementieren. Städte wie Barcelona, Zürich und Utrecht, die versuchen, einen umfassenden Ansatz für die Inklusion aller Einwohner:innen in kommunale Dienstleistungen unabhängig vom rechtlichen Status zu verfolgen, sind eine Ausnahme (Kaufmann/Strebel 2020; Spencer/Delvino 2019). In Ermangelung übergreifender Strategien und Politiken prägen hingegen meist fachpolitische und handlungsfeldspezifische Ansätze das Verhältnis der Städte zu den Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus. Inwieweit sich daraus uneinheitliche und widersprüchliche Praxen innerhalb einer Stadtverwaltung oder sogar innerhalb einer Behörde ergeben, war daher in den Fallstudien insbesondere anhand der Handlungsfelder Bildung, Gesundheit und Wohnen in den Blick zu nehmen, weil diese für die Alltagsbewältigung von hoher Relevanz sind. Wir rekonstruieren, ob und wie die Städte in diesen Bereichen Zugänge zu Dienstleistungen ermöglichen, wie sie ihre Strategien begründen und wie diese Maßnahmen in übergreifende Politikmuster eingebettet sind.

(2) Darüber hinaus beschäftigte uns die Frage, in welchen Bereichen zivilgesellschaftliche Akteur:innen, insbesondere Wohlfahrtsverbände, NGOs, Freiwillige, Aktivist:innen, und selbstorganisierte Migrant:innenorganisationen eine wichtige Rolle einnehmen. Wieweit agieren sie als Dienstleister:innen und Vermittler:innen, weil sich Migrant:innen mit prekärem Status nicht an öffentliche Einrichtungen wenden? Die Vermittlungsbemühungen der zivilgesellschaftlichen Akteur:innen können als eine Form der Beziehungsarbeit und der Fürsorgearbeit verstanden werden, die weitgehend unsichtbar bleibt, aber für die Schaffung einer „Infrastruktur der Solidarität“ von zentraler Bedeutung ist (Schilliger 2020). Dem breiten Spektrum an zivilgesellschaftlichen Organisationen entsprechend sind diese Infrastrukturen keineswegs einheitlich, sondern von Vielfalt geprägt. Auch die damit einhergehenden Herausforderungen waren in unserer Forschung von Interesse.

Da sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Akteur:innen Leistungen für prekäre Migrant:innen anbieten, sind mehrere Akteur:innen in verschiedenen Institutionen bis hin zu lose organisierten zivilgesellschaftlichen Zusammenhängen an der Umsetzung der Politik beteiligt (Ataç 2023). Wovon hängt das

Ausmaß ab, in dem sich die Wohlfahrtsverbände und NGOs in der Bereitstellung von Dienstleistungen für prekäre Migrant:innen engagieren? Wie ist es um Finanzierung, Beauftragung, Informationsfluss, Fachwissen sowie um Zusammenarbeit bei Problemdeutung, Leistungsdefinition und Umsetzung bestellt? Die Analyse dieser Arrangements stellt einen Kernbereich unserer Untersuchung dar.

(3) In der Gestaltung des Zugangs zu sozialer Infrastruktur und Dienstleistungen ist die Definition von Anspruchsberechtigung und Bedürftigkeit zentral. Die Kategorisierungen wirken aus- und einschließend. Sie finden nicht nur in rechtsetzenden Gremien und seitens der rechtsanwendenden Organe statt, sondern auch im Rahmen der Leistungserbringung. Kriterien können sich auf Bedarfe und auf Vulnerabilität beziehen wie gesundheitliche Beeinträchtigungen, Sprachkenntnisse oder Wohnungsnot. Überlagert werden diese Aspekte von aufenthaltsrechtlichen Kategorisierungen, was zu einem differenzierten und fragmentierten Zugang zu sozialen Leistungen führt (Morris 2003; Goldring/Landolt 2013; Mezzadra/Neilson 2013; Schweitzer 2022). Die Überlagerung von sozial- und aufenthaltsrechtlicher Kategorisierung und Grenzarbeit bildet den dritten Fokus unserer Studie. Wir untersuchen, wie aufenthalts- und sozialrechtliche Prekarität (re-)produziert und infrage gestellt wird (siehe dazu den Beitrag von Kirchhoff und Homberger in diesem Band). Die Hierarchisierung im Zugang zu sozialen Rechten (Butler 2010; Lorey 2015: 35) erfolgt auf verschiedenen Ebenen einerseits durch explizite gesetzliche Ein- und Ausschlüsse, andererseits durch die Implementierung dieser Gesetze, bei der es stets Interpretations- und Ermessensspielräume gibt. Diese Spielräume haben nicht nur Vertreter:innen von Behörden und Mitarbeiter:innen im Bereich der Verwaltung staatlicher Leistungen, sondern auch das Personal in Gesundheitseinrichtungen und Sozialarbeiter:innen zum Beispiel in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe oder in Beratungsstellen. Sie alle nehmen Kategorisierungen vor und entscheiden über den Anspruch auf oder den Zugang zu Leistungen (Yuval-Davis et al. 2019; Schweitzer 2022). In der wissenschaftlichen Debatte werden sie auch als *street-level bureaucrats* bezeichnet. Lipsky (1980), der den Begriff geprägt hat, versteht sie als institutionelle Gatekeeper, die durch alltägliche Entscheidungen Zugänge zu Dienstleistungen ebenso öffnen wie verschließen können (siehe hierzu auch Bendixsen 2018). *Street-level bureaucrats* beeinflussen durch ihre Praktiken die konkrete Implementierung abstrakter Politiken und Gesetze, die je nach Einstellung mit den Zielen der Gesetzgebung übereinstimmen, offiziellen Politiken aber auch subversiv entgegenlaufen können (Van der Leun 2006; Ambrosini 2013; Schweitzer 2022). In der Studie nimmt die Perspektive der *street-level bureaucrats* einen bedeutenden Platz ein, weil ihr Handeln und ihre Einstellungen am unmittelbarsten die Praxis der Stadt gegenüber den Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus bestimmen.

Unser Blick geht jedoch über die Problemdeutungen in Behörden, in der Verwaltung des Wohlfahrtsstaates und in sozialen Einrichtungen hinaus und berücksichtigt auch die Perspektive von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität selbst. Sie finden aus vielerlei Gründen Unterstützung und Rat zunächst über persönliche Kontakte und informelle Netzwerke und suchen offizielle soziale Angebote oft erst in Notfällen auf. Von Interesse war, wie sich ihre sozialen Kontakte und Netzwerke in den Städten, aber auch ihre Vorerfahrungen mit Rassismus und Gewalt sowie die Verinnerlichung von Unsicherheit und Angst auf die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen auswirken (Lafazani 2021).

5. Forschungsansatz und Methoden

Das Forschungsprojekt verfolgte einen transdisziplinären Ansatz. Die Wissenschaftler:innen waren dabei für die Erhebung und Auswertung der Daten zuständig, während sich die Kooperationspartner:innen aktiv an Workshops und Runden Tischen beteiligten und vor allem auch beim Zugang zu Akteur:innen und Informationen unterstützten. Durch sie angeregt, bekundeten die Verwaltungen auch ihr Interesse, die Studie und den Austausch zwischen den Städten zur Weiterentwicklung ihrer Maßnahmen zu nutzen.

Den Einstieg in die Forschung bildete jeweils eine Hintergrundrecherche zu den nationalen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen, zum Aufgabenbereich, zur Struktur und zum Ansatz der jeweiligen Stadt in Bezug auf Einwohner:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus. Das Herzstück der Datenerhebung waren qualitative leitfadengestützte Interviews, die zwischen Oktober 2021 und April 2022 durchgeführt wurden. In jeder Stadt trafen wir ca. 20 bis 30 Mitarbeiter:innen verschiedener Ämter der Stadtverwaltung und zivilgesellschaftlicher Einrichtungen, insbesondere NGOs und migrantische Selbstorganisationen, sowie Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus[2]. Die Datenauswertung erfolgte durch die für die jeweilige Fallstudie verantwortlichen Wissenschaftler:innen. Zuvor wurden relevante Themenfelder von allen drei Teams gemeinsam identifiziert, um die Vergleichbarkeit der drei Städte zu gewährleisten. Jedes Team analysierte die Interviews aus der jeweiligen Stadt anhand der vereinbarten Codes, um die für die einzelnen Themen relevanten Abschnitte und Aussagen zu identifizieren und für die spätere vergleichende Analyse abrufbar zu machen. Zugleich war es uns ein Anliegen, in der Auswertung einerseits die unterschiedlichen Kontexte der drei

2 Eine anonymisierte Liste aller im LoReMi-Projekt geführten Interviews und stakeholder events findet sich im Anhang am Ende dieses Bandes.

Städte zu berücksichtigen und andererseits Raum für Erkenntnisse, Rahmungen und Perspektiven zuzulassen, die nicht im Vorfeld antizipiert wurden. Zu diesem Zweck hatten die Städteteams die Möglichkeit, induktiv zu codieren. Um die thematische Konsistenz zwischen den Standorten zu gewährleisten, wurden die Ergebnisse gemeinsam diskutiert und analysiert, was einen Überblick über die Ergebnisse der einzelnen Teams und den Bezug zu den Forschungsfragen ermöglichte. Die hybride Methode der Verknüpfung von induktivem und deduktivem Codieren erlaubte es uns, uns auf die festgelegten Fragestellungen zu konzentrieren und gleichzeitig den einzigartigen Kontext und die besonderen Herausforderungen an den einzelnen Standorten zu verstehen.

Zusätzlich zu den Interviews wurden in jeder Stadt drei *Runde Tische* mit lokalen Stakeholdern (Mitarbeiter:innen verschiedener Ämter der Stadtverwaltung und zivilgesellschaftlicher Einrichtungen) veranstaltet. Ein erster Runder Tisch fand vor Beginn der Feldforschung statt, um die Studie vorzustellen und die ersten Inputs zum Thema im Rahmen einer offenen Diskussionsrunde zu sammeln. Dies diente der ersten Sondierung des Feldes sowie der Identifikation von Interviewpartner:innen. Im Rahmen eines zweiten Runden Tisches wurden nach Abschluss der Erhebungsphase die ersten Erkenntnisse und offene Fragen diskutiert. Auf dieser Grundlage wurden die Fallstudienberichte geschrieben. Die Stadtberichte wurden in einem dritten Treffen zum Zweck des Wissenstransfers vorgestellt. Hieran nahmen jeweils zwischen 30 und 45 Personen teil, darunter die lokalen Stakeholder sowie weitere Wissenschaftler:innen und Praktiker:innen aus Deutschland, Österreich, UK, den Niederlanden und der Schweiz. Sie alle wurden eingeladen, die Forschungsergebnisse zu kommentieren.

Die Ergebnisse der vergleichenden Forschung wurden im Rahmen einer internationalen Abschlusskonferenz mit rund 40 Wissenschaftler:innen, Lokalpolitiker:innen, Verwaltungsangestellten und NGO-Mitarbeiter:innen sowie einem Mitglied der Europäischen Kommission im September 2022 in Frankfurt am Main diskutiert. Der Wissensaustausch diente dazu, die transnationale Vernetzung zu stärken, um künftige Praxis zu informieren und zu verbessern. Im Anschluss hieran erfolgte eine Überarbeitung des vergleichenden Berichts. Schließlich wurden auf Grundlage der Stadtberichte, des vergleichenden Berichts sowie der Diskussionen zehn Handlungsempfehlungen (Policy Brief) formuliert, die sich insbesondere an kommunale Entscheidungsträger:innen richten (vgl. Bastick et al. 2022). Für das vorliegende Buch wurden die Berichte grundlegend überarbeitet.

Die Ergebnisse werden im Folgenden in Form von drei Fallstudien und zwei vergleichend auswertenden Kapiteln präsentiert. Die Beiträge zu Frankfurt am Main, Wien und Cardiff arbeiten jeweils die Besonderheiten einer Stadt heraus. Der darauf folgende Vergleich der drei Städte blickt auf die variierenden Strategien und zeigt ähnliche Muster wie auch Unterschiede

und verbleibende Herausforderungen auf. Abschließend betrachten wir die aus den ambivalenten Regelungen resultierende Prekarität und die Umgangsweisen der betroffenen Personen damit in Wien und Frankfurt am Main.

Literaturverzeichnis

Ambrosini, Maurizio (2013): Irregular Migration and Invisible Welfare. London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137314321.

Ataç, Ilker (2023): Umkämpfte städtische Solidarität: Wie zivilgesellschaftliche und kommunale Akteur*innen den Zugang zu sozialen Leistungen für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus prägen. In: Atzmüller, Roland/Décieux, Fabienne/Ferschli, Benjamin (Hrsg.): Ambivalenzen in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat. Soziale Arbeit, Care, Rechtspopulismus und Migration. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 266-283.

Bastick, Zach/Spencer, Sarah/Mallet-Garcia, Marie/Kirchhoff, Maren, Homberger, Adrienne/Ataç, Ilker/Güntner, Simon (2022): Inclusion of Precarious Migrants in Essential Services: Ten Policy Recommendations -– A policy brief based on the LoReMi project (Local Responses to Migrants with Precarious Status: Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe). https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/LoReMi-Inclusion-of-Precarious-Migrants-in-Essential-Services-Ten-Policy-Recommendations.pdf [Zugriff: 11.03.2023].

Bendixsen, Synnøve Kristine Nepstad (2018): The politicised biology of irregular migrants: micropractices of control, tactics of everyday life and access to healthcare. In: Nordic Journal of Migration Research. 8, 3, S. 167-174.

Butler, Judith (2010): Raster des Krieges. Warum wir nicht jedes Leid beklagen. Frankfurt/New York: Campus.

Campomori, Francesca/Ambrosini, Maurizio (2020): Multilevel Governance in Trouble: The Implementation of Asylum Seekers' Reception in Italy as a Battleground. In: Comparative Migration Studies 8, 22. https://doi.org/10.1186/s40878-020-00178-1.

Caponio, Tiziana/Borkert, Maren (Hrsg.) (2010): The Local Dimension of Migration Policy Making. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Cardiff City of Sanctuary (2014): Application to become a Recognised City of Sanctuary, Cardiff. https://cdn.cityofsanctuary.org/uploads/sites/16/2015/12/Cardiff-City-of-Sanctuary-Application-for-Recognition_Draft-April-2014.pdf [Zugriff: 11.03.2023].

Chauvin, Sébastien / Garcés-Mascareñas, Blanca (2014): Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation. In: Sociology Compass, 8, 4, S. 422–432. https://doi.org/10.1111/soc4.12145.

Delvino, Nicola/Spencer Sarah (2019): Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/CMISE-Guidance-for-Municipalities-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe.pdf [Zugriff: 15.06.2021].

Doomernik, Jeroen/Ardon, Djoeke (2018): The city as an agent of refugee integration. In: Urban Planning 3, 4, S. 91-100.
Douglas, Paul/Cetron, Martin/Spiegel, Paul (2019): Definitions Matter: Migrants, Immigrants, Asylum Seekers and Refugees. In: Journal of Travel Medicine 26, 2, S. 1-3.
Flamant, Anouk (2020): The Local Turn in Integration Policies: Why French Cities Differ. Ethnic and Racial Studies 43, 11, S. 1981-2000.
Goldring, Luin/Berinstein, Carolina/Bernhard, Judith K. (2009): Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada. In: Citizenship Studies 13, 3, S. 239-265. https://doi.org/10.1080/13621020902850643.
Goldring, Luin/Landolt, Patricia (Hrsg.) (2013): Producing and Negotiating Non-Citizenship. Precarious Legal Status in Canada. Toronto: University of Toronto Press.
Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren/Mallet-Garcia, Marie/Ataç, Ilker/Güntner, Simon/Spencer, Sarah (2022): Local Responses to Migrants with Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe. In: Zeitschrift für Migrationsforschung 2, 2, S. 93-116.
Kaufmann, David/Strebel, Dominique (2021): Urbanising migration policy-making: Urban policies in support of irregular migrants in Geneva and Zürich. In: Urban Studies 58, 14, S. 2991-3008.
Lafazani, Olga (2021): The significance of the insignificant: Borders, urban space, everyday life. In: Antipode 53, 4, S. 1143-1160.
Lafleur, Jean-Marie/Mescoli, Elsa (2018): Creating Undocumented EU Migrants through Welfare: A Conceptualization of Undeserving and Precarious Citizenship. In: Sociology 52, 3, S. 480-496.
Lipsky, Michael (1980): Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation.
Lorey, Isabell (2015): Die Regierung der Prekären. Wien: Turia + Kant.
Mallet, Marie/Delvino, Nicola (2021): Re-thinking exclusionary policies: the case of irregular migrants during the COVID-19 pandemic in Europe. Social Policy Review.
Menjívar, Cecilia (2006): Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan Immigrants' Lives in the United States. In: American Journal of Sociology, 111, 4, S. 999–1037. https://doi.org/10.1086/499509.
Mezzadra, Sandro/Neilson, Brett (2013): Border as Method, or, the Multiplication of Labor. Durham: Duke University Press.
Morris, Lydia (2003): Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. International Migration Review 37, 1, S. 74-100. https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00130.x.
Patuzzi, Liam (2020): European Cities on the Front Line: New and emerging governance models for migrant inclusion. International Organization for Migration/Migration Policy Institute. https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-LocalGovernance-FINAL.pdf [Zugriff: 11.03.2023].
Potochnick, Stephanie/Chen, Jen-Hao/Perreira, Krista (2017): Local-Level Immigration Enforcement and Food Insecurity Risk among Hispanic Immigrant Families with Children: National-Level Evidence. In: Journal of Immigrant Minority Health 19, S. 1042-1049.

Runnymede Trust (2012): Cardiff Migration Stories, London: Runnymede.
Schilliger, Sarah (2020): Challenging Who Counts as a Citizen. The Infrastructure of Solidarity Contesting Racial Profiling in Switzerland. In: Citizenship Studies 24, 4, S. 530-547. https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1755176.
Schweitzer, Reinhard (2017): Integration against the state: Irregular migrants' agency between deportation and regularisation in the United Kingdom. Politics 37, 3, S. 317-331.
Schweitzer, Reinhard (2022): Micro-Management of Irregular Migration: Internal Borders and Public Services in London and Barcelona. IMISCOE Research Series. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91731-9.
Spencer, Sarah/Delvino, Nicola (2019): Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies 17, 1, S. 27-43. https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1519867.
Stadt Frankfurt am Main (2011): Diversitäts- und Integrationskonzept. https://www.amka.de/integrations-und-diversitaetskonzept-fuer-stadt-politik-und-verwaltung-2010 [Zugriff: 17.05.2022].
Stadt Wien (2014): Deklaration Wien -– Stadt der Menschrechte vom 19.12.2014, Wien, https://www.wien.gv.at/menschen/integration/menschenrechts-stadt/pdf/deklaration-menschenrechte.pdf [Zugriff: 11.03.2023].
Triandafyllidou, Anna/Bartolini, Laura (2020): Understanding Irregularity. In: Spencer, Sarah/ Triandafyllidou, Anna (Hrsg.): Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges, Cham: Springer International Publishing, S. 11-32.
Triandafyllidou, Anna/Spencer, Sarah (2020): Migrants with Irregular Status in Europe: A Multi-Faceted and Dynamic Reality. In: Spencer, Sarah/ Triandafyllidou, Anna (Hrsg.): Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges, Cham: Springer International Publishing, S. 1-10.
Van der Leun, Joane (2006): Excluding illegal migrants in The Netherlands: Between national policies and local implementation. West European Politics 29, S. 310-326.
Yuval-Davis, Nira/Wemyss, Georgie/Cassidy, Kathryn (2019): Bordering. Cambridge; Medford: Polity Press.

Frankfurt am Main: Weltoffene Metropole – auch für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität?

Maren Kirchhoff und Ilker Ataç

1. Einleitung

Frankfurt am Main ist seit 2016 die erste deutsche Großstadt, in der mehr als fünfzig Prozent Menschen mit Migrationsgeschichte leben, und gilt als „superdiverse Stadt“ (Schneider 2020).[1] Die Stadt versteht sich als „vielfältige und weltoffene Metropole mit Menschen unterschiedlichster Kulturen und Lebensentwürfe“ (Stadt Frankfurt am Main 2022c). Um der Diversität seiner Bevölkerung Rechnung zu tragen sowie Gleichstellung und soziale Teilhabe zu fördern, wurde 1989 das Amt für multikulturelle Angelegenheiten (kurz: AmkA) gegründet, welches dem seit 2000 bestehenden Dezernat für Integration zugeordnet ist. Mit dem 2010 verabschiedeten Integrations- und Diversitätskonzept hat sich die Stadt Frankfurt am Main zudem das Ziel gesetzt, „sicherzustellen, dass Menschen unterschiedlicher Herkunft, Religion und Weltanschauung sowie unterschiedlicher Biographie und Lebenssituation gleichwertige Möglichkeiten zur Teilhabe am öffentlichen Leben haben“ (Stadt Frankfurt am Main 2011: 58). Im Diversitätskonzept wird auch die staatliche Aufgabe betont, „sowohl durch Vermeidung von Regelungslücken wie durch die Vermeidung von zu restriktiven Regelungen zu verhindern, dass Ausländerinnen und Ausländer in die Illegalität abgedrängt werden“ (a.a.O.: 78). Es sei „nicht weniger eine öffentliche Aufgabe, aus Illegalität entstehende soziale Probleme abzumildern und die Einhaltung der Menschenrechte zu sichern“ (ebd.). Neben dem Ausbau medizinischer Angebote müsse daher in Abstimmung mit Landes- und Bundesbehörden versucht wer-

1 Für den Stichtag 31.12.2021 meldete die Stadt Frankfurt am Main etwas mehr als 753.000 Einwohner:innen, darunter rund 225.000 Personen ohne deutsche Staatsbürger:innenschaft (29,9 %). Von diesen stammten knapp zwei Drittel aus Europa (42,7 % aus Mitgliedsstaaten der EU und weitere 24,7 % aus dem übrigen Europa). Rund 20 % der migrantischen Bevölkerung kamen aus einem asiatischen Land, weitere ca. 8,5 % sind Staatsangehörige eines afrikanischen Staates (Stadt Frankfurt am Main 2022b: 2).

den, „sinnvolle Lösungen in Fragen von Aufenthaltsrecht und Arbeitserlaubnis [zu] finden“ (ebd.). Inwieweit die Stadt dem Ziel, eine „Stadt der Vielfalt“ bzw. eine „Stadt für alle“ zu sein, nachkommt, ist innerhalb der Frankfurter Stadtgesellschaft umstritten (Betz et al. 2021: 13ff.).

Im folgenden Beitrag wollen wir diese Frage in Bezug auf Frankfurts Umgang mit Migrant:innen in aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarität diskutieren. Dabei stellen wir einige Befunde des LoReMi-Projekts dar und fokussieren insbesondere auf die Bereiche Gesundheit, Unterbringung, Bildung und Gewaltschutz. Zuvor geben wir eine Einschätzung zur Größe und zum Profil dieser Bevölkerungsgruppe und geben einen Überblick über relevante rechtliche Regelungen.

2. Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Frankfurt am Main

Die Bestimmung der Anzahl an Bewohner:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus wird wie auch in Cardiff und Wien (siehe Homberger und Güntner sowie Bastick und Mallet-Garcia in diesem Band) dadurch erschwert, dass Wege in die sozialrechtliche und aufenthaltsrechtliche Prekarität fließend sind und sich nicht in offiziellen Statistiken abbilden. Aus den wenigen vorhandenen Daten, aus der Literatur und den von uns geführten Interviews lässt sich schlussfolgern, dass die meisten Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Frankfurt am Main sich, ähnlich wie in Wien und im Unterschied zu Cardiff, in folgende drei Kategorien einordnen lassen, die den Fokus dieser Studie bildeten.

Die erste prekäre Gruppe bilden Menschen in aufenthaltsrechtlicher Irregularität. Die meisten davon sind so genannte „overstayer“, d.h. Personen, die zu einem früheren Zeitpunkt über einen Aufenthaltstitel oder eine Aufenthaltsgestattung verfügten, diese/n aber aus unterschiedlichen Gründen verloren haben, sei es durch Ablauf eines Tourist:innen- oder Studiumsvisums oder die Trennung von einem:r Ehepartner:in. Für 2004/2005 geht eine Schätzung zur Anzahl der Personen in aufenthaltsrechtlicher Irregularität in Frankfurt am Main von 25.000 bis 50.000 aus (Krieger et al. 2006: 71f.).

Die zweite Gruppe bilden die EU-Bürger:innen ohne deutsche Staatsbürger:innenschaft, denen der Verlust der Freizügigkeit droht, weil sie kürzer als fünf Jahre in Deutschland und länger als sechs Monate arbeitssuchend sind. Sie sind von Leistungen nach dem Sozialrecht ausgeschlossen. Wie viele EU-Bürger:innen das betrifft, weisen die diesbezüglichen Statistiken nicht aus. Es gibt nur eine offizielle Aussage zur Gesamtanzahl der EU-Bürger:innen ohne deutsche Staatsbürgerschaft in Frankfurt. Diese wurde für 2020 auf rund 155.000 beziffert (Stadt Frankfurt am Main 2022b: 2).

Die dritte Gruppe, die in Frankfurt besonders in den letzten Jahren zahlenmäßig an Bedeutung gewonnen hat (F7[2]), bilden Drittstaatsangehörige, die i.d.R. in Italien oder Griechenland, einen Schutzstatus erhalten haben und sich damit in Deutschland aufhalten dürfen, aber, wie wir gleich erläutern werden, genauso wie die oben genannten beiden Gruppen von Sozialleistungen ausgeschlossen sind.

Auf Grundlage dieser Schätzungen, aufgrund des Anstiegs der Zahl von nicht-deutschen EU-Bürger:innen in Frankfurt am Main in der letzten Dekade und auf der Basis unserer Interviews mit Mitarbeitenden unterschiedlicher Einrichtungen gehen wir davon aus, dass Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus kein Randphänomen darstellen. Wir konnten beobachten, dass sich Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität nicht nur in Bezug auf den rechtlichen Status unterscheiden. Diversität besteht auch in Bezug auf berufliche Hintergründe, aktuelle Tätigkeiten und Aufenthaltsdauer in Frankfurt. Zudem ist die Gruppe in Bezug auf Alter, Geschlecht und Herkunftsland höchst divers. Insgesamt zeigte sich in den Interviews mit Migrant:innen selbst, dass diese sehr unterschiedlichen Problemen ausgesetzt sind, die ihre Lebenslagen prekär machen.

3. Rechtlicher Kontext

Die Lebenssituationen von Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Deutschland werden durch zahlreiche rechtliche Regelungen beeinflusst.[3] Drittstaatsangehörige, „die kein Aufenthaltsrecht haben oder deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitsuche ergibt“, sind von der Grundsicherung für Arbeitssuchende ausgeschlossen (§ 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II). Zudem wurden Ende 2016 nicht-deutsche EU-Bürger:innen mit dem „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende“ mehrheitlich von Leistungen nach Sozialgesetzbuch ausgenommen (§ 23 SGB XII). Der Ausschluss gilt u.a. für Nicht-

2 Die zitierten Interviews werden mit einem Stadtkürzel F (für Frankfurt am Main) und einer Nummer abgekürzt. Die beiden runden Tische (Stakeholder Events), die zudem stattfanden, werden mit SF 1 und 2 abgekürzt. Eine anonymisierte Liste aller im LoReMi-Projekt geführten Interviews und Stakeholder Events findet sich im Anhang am Ende dieses Bandes unter der Überschrift *Empirische Datengrundlage des LoReMi-Projekts*.

3 Wir beschränken uns auf die Darstellung solcher Regelungen, die den Zugang zu bzw. den Ausschluss von Sozialleistungen für diese Personengruppe festlegen oder direkt beeinflussen. Hierunter fallen einerseits asyl- und aufenthaltsrechtliche Regelungen nach dem Asylgesetz (AsylG) und dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG), andererseits sozialrechtliche Regelungen nach dem Sozialgesetzbuch (SGB II und XII) und dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG).

Erwerbstätige, wenn sich ihr Aufenthaltsrecht allein aus der Arbeitssuche ergibt. Ebenfalls ausgeschlossen sind EU-Bürger:innen ohne materielles Aufenthaltsrecht.[4] In diesen Fällen werden einmalig für maximal einen Monat Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts gewährt, um die Zeit bis zur Ausreise zu überbrücken. Der sozialrechtliche Ausschluss endet nach fünf Jahren gewöhnlichem Aufenthalt in Deutschland, wenn zwischenzeitlich kein Verlust der Freizügigkeit festgestellt wurde. Eine interviewte Beraterin (F10) wies auf Nachfrage darauf hin, dass die Formulierung des Gesetzes, das den „gewöhnlichen Aufenthalt" als Kriterium festlegt, prinzipiell die Möglichkeit eröffne, diesen durch einen Nachweis seitens einer Meldebehörde zu belegen. Personen, die auf dieser Grundlage Leistungen beantragten, ohne eine reguläre Beschäftigung nachweisen zu können, drohe allerdings eine nachträgliche Feststellung des Verlusts der Freizügigkeit. Diese nachträgliche Feststellung könne wiederum zu einer Verweigerung von Leistungsansprüchen führen.

Auch Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Irregularität und Drittstaatsangehörige mit Schutzstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat haben keinen Anspruch auf Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch. Drittstaatsangehörige mit Schutzstatus in einem anderen EU-Mitgliedstaat sind explizit von Leistungen nach dem AsylbLG ausgeschlossen, solange ihr Schutz im Ausland fortbesteht. Ihnen stehen bei akutem Hilfebedarf für den Zeitraum von zwei Wochen und einmalig in zwei Jahren Überbrückungsleistungen zu (§ 1 Abs. 4 AsylbLG). Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Irregularität stehen theoretisch ebenso wie abgelehnten Asylbewerber:innen Sozialleistungen nach dem AsylbLG zu (§ 1 Abs. 1 AsylbLG). In der Praxis jedoch nehmen sie solche Leistungen oftmals nicht in Anspruch, weil sie vermeiden wollen, dass ihre aufenthaltsrechtliche Irregularität den Behörden bekannt wird. Die meisten öffentlichen Stellen sind durch die in § 87 Aufenthaltsgesetz festgeschriebene Übermittlungspflicht verpflichtet, Mitteilung an die Ausländerbehörde machen, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis davon erlangen, dass Personen über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügen. Diese Pflicht gilt nicht nur für Polizei und Ordnungsbehörden, sondern auch für Sozialämter. Im Fall von Anträgen

4 EU-Bürger:innen verfügen über das Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Unionsgebiets (Art. 20 Abs. 2 a AEUV). Dieses wurde 2014 dahingehend geändert, dass das Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche auf 6 Monate begrenzt ist, sofern Unionsbürger:innen „nicht nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden" (§ 2 Abs. 2 1a FreizügG/EU). Nach 6 Monaten und ohne entsprechenden Nachweis verfügt die Person nicht mehr über ein materielles Aufenthaltsrecht. Ihr Aufenthalt bleibt formal jedoch so lange rechtmäßig, bis die Ausländerbehörde die Freizügigkeit aberkennt. Dies darf nur unter den in § 6 Abs 3 bis 5 FreizügG/EU formulierten Voraussetzungen erfolgen, die jedoch nicht detailliert bestimmt sind und somit Interpretationsspielräume lassen.

auf Kostenerstattung für Gesundheitsleistungen laufen Patient:innen Gefahr, dass ihre Daten weitergegeben werden. Sie können sich selbst in Notfällen nicht auf die Risikofreiheit ihres Ersuchens um medizinische Behandlung verlassen (Bundesärztekammer 2013: 6f.; Mylius 2016: 275). Das betrifft auch EU-Bürger:innen, die nicht mehr über ein materielles Aufenthaltsrecht verfügen. Sobald sie Sozialleistungen in Anspruch nehmen, laufen sie Gefahr, dass ihnen das Recht auf Freizügigkeit aberkannt wird, was dann in weiterer Folge zu Abschiebungen führen kann. Allerdings ist aufgrund der Offenheit der EU-Binnengrenzen die prompte Wiedereinreise vergleichsweise leicht und für die EU-Bürger:innen gibt es prinzipiell kein Wiedereinreiseverbot. Das unterscheidet sie in der Praxis deutlich von Drittstaatsangehörigen mit prekärem Aufenthaltsstatus, die bei Bezug von grundlegenden, ihnen rein rechtlich zustehenden Leistungen wegen der entsprechenden Meldung an die Ausländerbehörde eine Ausweisung und letztlich eine Abschiebung riskieren (Manteuffel 2018: 36), die für sie weitreichende Folgen hat. Für Drittstaatsangehörige ist eine Abschiebung insofern wesentlich bedrohlicher, weil der Versuch einer Rückkehr nach Europa kostspielig, unsicher und zuweilen auch lebensgefährlich ist und weil die behördliche Registrierung samt Wiedereinreiseverbot den Aufenthalt in Europa noch prekärer macht.

In den Jahren 2009 und 2011 gab es in diesem Zusammenhang einige Verbesserungen. So wurde klargestellt, dass die humanitäre Unterstützung von Personen ohne gültigen Aufenthaltstitel nicht strafbar ist. Bei medizinischen Behandlungen in Notfällen wurde eine anschließende Kostenerstattung durch das Sozialamt vorgesehen (a.a.O.: 35). Außerdem wurden Bildungseinrichtungen 2011 von der Übermittlungspflicht nach § 87 Abs. 2 Aufenthaltsgesetz ausgenommen (Funck et al. 2015: 5).

4. Zugang zu sozialen Leistungen für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Frankfurt am Main

Im Rahmen des LoReMi-Projekts haben wir untersucht, wie verschiedene lokale Akteur:innen Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität Zugang zu öffentlichen Leistungen verschaffen oder verwehren. Ziel war es u.a., zu erfassen, wie lokale Behörden ihre diesbezüglichen Ansätze im Kontext der allgemeinen Aufgabenstellung der Stadtverwaltung verstehen, und Praktiken zu identifizieren, die die Inklusion in Bereiche öffentlicher Leistungen ermöglichen, welche zentral für eine menschenwürdige Grundversor-

gung sind: Gesundheit, Unterbringung, Gewaltschutz und Bildung. Die Ergebnisse für diese vier Teilbereiche werden wir im Folgenden darstellen, bevor wir den Blick auf einige bereichsübergreifende allgemeine Befunde zum städtischen Umgang mit Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität richten.

4.1 Gesundheit

Obgleich Deutschland verschiedene internationale Abkommen ratifiziert hat, die ein Recht auf Gesundheit unabhängig vom Aufenthaltsstatus vorsehen (z.B. Art. 12 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte), haben Personen, die sich ohne Aufenthaltsberechtigung in Deutschland aufhalten, sowie Menschen ohne Krankenversicherung nur in Ausnahmefällen (Notfallversorgung oder Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz) Anspruch auf medizinische Behandlung. Personen in aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarität bleibt der Zugang zum regulären Gesundheitssystem in Deutschland nahezu vollständig verwehrt. Neben rechtlichen Barrieren ist dieser eingeschränkte Zugang auch durch zahlreiche praktische Barrieren begründet (Mylius 2016; Manteuffel 2018; Kirchhoff et al. 2022: 15ff.). In den letzten Jahrzehnten sind zahlreiche zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse entstanden, um diesem Ausschluss entgegenzuwirken. Auch in Frankfurt am Main bieten verschiedene Akteur:innen kostenlose und vertrauliche Dienste im Gesundheitsbereich an. Besonders ist, dass es sich dabei nicht nur um zivilgesellschaftliche Einrichtungen handelt, sondern auch das städtische Gesundheitsamt eine zentrale Rolle einnimmt.

4.1.1 Humanitäre Sprechstunde und Clearingstelle des Gesundheitsamts Frankfurt am Main

Die *Humanitäre Sprechstunde* in Frankfurt am Main, die international als Best-Practice-Modell wahrgenommen wird (Delvino/Spencer 2019: 51), wird von Mitarbeiter:innen des Gesundheitsamts in Kooperation mit der NGO *Maisha – Verein afrikanischer Frauen in Deutschland* durchgeführt. Zweimal pro Woche findet eine allgemeinmedizinische und einmal pro Woche eine pädiatrische sowie eine gynäkologische Sprechstunde für nicht-krankenversicherte Personen statt. Die Behandlung erfolgt kostenlos und vertraulich. Neben der medizinischen Behandlung macht eine Sozialberatung durch *Maisha* einen wesentlichen Teil des Angebots aus. Die Zusammenarbeit begann 2001 auf Initiative von *Maisha* (F1; F7). Seither sind im städtischen Haushalt Mittel für Behandlungskosten im Rahmen einer Basisversorgung vorgesehen. Die Finanzierung von Medikamenten, Impfstoffen,

Diagnostik und Therapie erfolgt über das Jugend- und Sozialamt als Pauschale. Räumlichkeiten und Personal finanziert das Gesundheitsamt (F1; F3). In Fällen, in denen keine adäquate Behandlung vor Ort geleistet werden kann, wird versucht, Patient:innen an kooperierende Fachärzt:innen oder Ambulanzen zu verweisen, die kostenlose Dienste für Menschen ohne Krankenversicherung bereitstellen (F1). Um eine möglichst risikofreie Entbindung zu gewährleisten, wurde 2007 zwischen dem Gesundheitsamt und mehreren Frankfurter Kliniken zudem vereinbart, dass letztere für 700 Euro ambulante Geburten durchführen. Frauen können sich hierdurch zur Geburt in einer Klinik anmelden und dort entbinden, ohne dass es zu einer Datenweitergabe an die Ausländerbehörde kommt.[5] Die Kosten werden von den Patientinnen entweder durch Ratenzahlung beglichen oder durch Notfallfonds zivilgesellschaftlicher Träger finanziert bzw. bezuschusst (F3; F11).[6]

Das Gesundheitsamt begreift die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung als Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Die *Humanitäre Sprechstunde* bezieht ihre Legitimation aus § 7 Abs. 2 des Hessischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD). Dieser besagt, dass die Gesundheitsämter „insbesondere für sozial benachteiligte oder besonders schutzbedürftige oder gefährdete Personen", die an der gesundheitlichen Versorgung nicht ausreichend teilhaben, einen geeigneten Zugang schaffen und im Einzelfall ambulante Behandlungen veranlassen können. Die *Humanitäre Sprechstunde* findet innerhalb des Gesundheitsamts sowie der Stadtverwaltung breite Zustimmung (F1; F3). Die Stadt Frankfurt am Main ist eine von wenigen Kommunen in Hessen, die auf Basis der Nutzung übergeordneter Rechtsgrundlagen und der Referenz auf das hessische Landesgesetz gesundheitliche Versorgung für Migrant:innen mit prekärem Status anbieten und ihre Handlungsmöglichkeiten breit interpretieren.

Allerdings kommt es besonders dann, wenn eine stationäre Behandlung erforderlich ist, häufig vor, dass aufgrund der hohen anfallenden Kosten keine geeigneten Behandlungsmöglichkeiten gefunden werden können. Abhilfe könnte ein Krankenversicherungsschutz schaffen. Hierin liegt der zentrale Ansatzpunkt der *Clearingstelle*, die ihre Arbeit 2021 aufnahm, nachdem das Jugend- und Sozialamt der Finanzierung eines vorerst auf zwei Jahre be-

5 Die Angst vor Abschiebung ist für Frauen während der Geburt dennoch präsent. Eine Interviewpartnerin, die häufiger Geburten begleitet, berichtete von einer Frau, die in den Wehen liegend das medizinische Personal immer wieder darum bat, nicht die Polizei zu verständigen (F7).

6 Das Programm wird generell als positiv eingeschätzt. Allerdings kann laut mehreren Interviewpartner:innen keine ausreichende Nachsorge sichergestellt werden. Zudem komme es zu Problemen, wenn bei der Geburt Komplikationen auftreten, da die Vereinbarung keinen stationären Aufenthalt abdeckt und in einem solchen Fall hohe zusätzliche Kosten anfallen (Runder Tisch 30.03.2022).

grenzten Modellprojekts zugestimmt hatte. Die Initiative hierfür kam von einer Mitarbeiterin des Gesundheitsamts mit dem Ziel der Verringerung von Versorgungslücken. Ziel der *Clearingstelle* ist es, Menschen dabei zu unterstützen, langfristig Krankenversicherungsschutz zu erhalten, und damit „einen Zugang [...] zur medizinischen Regelversorgung [zu] schaffen" (F3). Einmal pro Woche findet in Kooperation mit der *Frankfurt University of Applied Sciences* eine psychosoziale Beratung mit Fokus auf Kranken- und Sozialversicherungsfragen in Räumen der *Humanitären Sprechstunde* statt. Die Kosten für Räume und einen Großteil des Personals werden vom Gesundheitsamt übernommen, ein weiterer Teil vom Jugend- und Sozialamt. Die Beratung umfasst u.a. die Klärung des Versicherungsstatus, Unterstützung bei Anträgen sowie die Ermittlung und ggf. Durchsetzung von Ansprüchen auf Sozialleistungen. Hierbei kann auf die Kompetenz der Berater:innen in zahlreichen Sprachen und auf einen Telefondolmetschdienst zurückgegriffen werden (F3).

4.1.2 Weitere Angebote: Elisabeth-Straßenambulanz, Malteser und StuPoli

Neben dem explizit städtischen Angebot gibt es zahlreiche weitere Einrichtungen in Frankfurt am Main, die sich dem Ziel „Gesundheit für alle" verpflichtet fühlen (Elisabeth Straßenambulanz (ESA) 2021: 1) und Gesundheitsdienstleistungen für Menschen ohne Krankenversicherung unabhängig vom Aufenthaltsstatus anbieten. Dass die Versorgungssituation in Frankfurt vergleichsweise positiv ist, ist nur zu verstehen, wenn der Beitrag dieser Organisationen und ihre enge Kooperation mit dem Gesundheitsamt und untereinander in den Blick genommen wird. Zu nennen sind hier die *Elisabeth-Straßenambulanz (ESA)*, die *Malteser Medizin für Menschen ohne Krankenversicherung* sowie die *studentische Poliklinik (StuPoli)*. Diese Angebote werden nur teilweise von der Stadt finanziert. Die Einrichtungen sind in unterschiedlichem Ausmaß auf Spenden aus der Zivilgesellschaft angewiesen, die immer wieder neu generiert werden müssen. Sie unterscheiden sich zum einen in Bezug auf die Zielgruppen, zum anderen in Bezug auf die Leistungen, die sie anbieten können (F2; F4; F5). In der ESA finden täglich allgemeinmedizinische Sprechstunden, an zwei Tagen pro Woche psychiatrische und zahnärztliche Sprechstunden sowie an einem Tag pro Woche gynäkologische Sprechstunden statt. Die Mitarbeiter:innen versorgen kranke und wohnungslose Personen in Frankfurt unabhängig von Aufenthaltsstatus und arbeiten hauptamtlich. Im Gegensatz dazu arbeiten sowohl die *Malteser* als auch die *StuPoli* komplett ehrenamtlich. Der Großteil der Patient:innen der *Malteser* sind Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität (Kirchhoff/Ataç 2022: 22f.; weiterführend zur ESA: Goetzens und Speck in diesem Band).

4.1.3 Einschränkungen und Probleme

Trotz der vergleichsweise guten Versorgungsinfrastruktur in Frankfurt am Main existieren Herausforderungen und Probleme im Zugang zur Gesundheitsversorgung. Die Grundversorgung ist stark abhängig vom Engagement einzelner haupt- und ehrenamtlicher Akteur:innen und ihren privaten Netzwerken. Zudem handelt es sich um Parallelstrukturen. Ein Übergang ins Regelsystem findet bisher nur vereinzelt und erst seit der Errichtung der *Clearingstelle* systematisch statt. Mehrere Gesprächspartner:innen unterstrichen außerdem, dass Patient:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus aus Angst vor Abschiebung häufig erst kämen, wenn ihre Krankheit schon weit fortgeschritten sei (F2; F5). Häufig lägen dann multiple Krankheiten vor, die kaum ambulant versorgt werden könnten: „Ich würde sagen, dass man grundsätzlich schon sieht, dass die Patienten eher später kommen und vielleicht auch dann in 'nem späteren Stadium der Krankheit oder [...] mit mehreren Anliegen [...]. Beim Hausarzt hat man sicher auch viele Erkältungs- und Grippeviren, die dann irgendwie therapiert werden, das ist bei uns wirklich selten. Ich sag mal, wegen solchen Kleinigkeiten in Anführungszeichen kommen unsere Patienten nicht“ (F5).

Das Hilfesystem gerät immer wieder an seine Grenzen, etwa bei komplizierteren kostspieligen Operationen, chronischen oder psychiatrischen Erkrankungen, palliativer Versorgung, oder bei Rehabilitationstherapie und Pflegebedürftigkeit. Aufgrund der unzureichenden bzw. unsicheren Finanzierung, die von zahlreichen Interviewpartner:innen als Problem genannt wurde, ist es kaum möglich, längerfristige oder kostenintensive Behandlungen zu finanzieren (SF1). Da ein Anspruch auf Behandlung nur im Notfall besteht, komme es zudem immer wieder zu Schwierigkeiten bei der Genesung nach Eingriffen, da eine Unterbringung über den Notfall hinaus kaum möglich sei. Diese Problematik werde durch zu frühe Entlassungen seitens der Kliniken verstärkt, was gerade im Fall von Wohnungslosen häufig zu wiederholten kurzen Aufenthalten im Krankenhaus und damit zu einer Art „Teufelskreis“ (F4) führe.

Zudem bestehen Probleme im Zusammenhang mit Anträgen auf Kostenerstattung in Notfällen. Es kommt zu finanziellen Ausfällen für Krankenhäuser, wenn das Jugend- und Sozialamt die Nachweise über die Bedürftigkeit der behandelten Patient:innen nicht akzeptiert und daher Anträge auf Kostenübernahme für bereits geleistete Notfallbehandlungen ablehnt. Die Krankenhäuser bleiben in diesem Fall auf erheblichen Behandlungskosten sitzen (Lang et al. 2022). Mehrere Interviewpartner:innen berichteten, dass es vor dem Hintergrund dieser Entscheidungspraxis und der zunehmenden Privatisierung von Krankenhäusern schwerer geworden sei, Patient:innen unterzubringen (F3; F4).

Auch die *Clearingstelle* kommt immer wieder an ihre Grenzen. Die Vermittlung in den Versicherungsschutz ist häufig langwierig. Eine Klärung kommt für die Betroffenen daher oft nicht rechtzeitig, wenn es darum geht, ihren akuten Behandlungsbedarf abzudecken.[7] Zudem kann auch die *Clearingstelle* einige Barrieren im Zugang zur Krankenversicherung aufgrund aufenthaltsrechtlicher Probleme nicht überwinden (F3). Schließlich ist die *Clearingstelle* weder im städtischen noch im Landeshaushalt auf Dauer eingeplant. Nach Auslaufen der Finanzierung musste die rechtliche Beratung im November 2022 daher vorläufig eingestellt werden. Diese wird ab Mai 2023 für vorerst ein Jahr fortgesetzt.

4.2 Unterbringung

In vielen Städten wird Wohnraum in den letzten Jahren immer teurer. Günstiger Wohnraum, den sich Menschen mit geringem Einkommen leisten können, ist besonders knapp – auch in Frankfurt am Main (Schipper/Heeg 2021: 54f.). Für Personen, die geringe finanzielle Mittel und/oder Schwierigkeiten haben, sich sprachlich zu verständigen, ist es besonders schwierig, Wohnraum zu finden, der für sie gleichermaßen angemessen und leistbar ist. Nicht selten wohnen Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt in unzumutbaren Unterkünften, die oft an informelle Arbeitsverhältnisse gebunden sind. Dieser Befund verschiedener früherer Untersuchungen, die sich vor allem auf die Lage osteuropäischer EU-Bürger:innen bezogen (Alicke et al. 2014; Künkel 2018; Riedner/Haj Ahmad 2020), wurde auch von mehreren unserer Interviewpartner:innen bestätigt (F7; F9; F10).

Für Personen in aufenthaltsrechtlicher Irregularität wird der Mangel an Wohnungen dadurch verschärft, dass Vermieter:innen sich strafbar machen, wenn sie Menschen ohne Aufenthaltsberechtigung Wohnraum zur Verfügung stellen (Deutscher Caritasverband/Deutsches Rotes Kreuz 2017: 67). Der Grad an Ausbeutung sei daher sehr hoch, wie eine Person berichtete, die vor allem Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus u.a. bei der Wohnungssuche unterstützt. Es gibt viele Gründe, warum prekarisierte Migrant:innen sich den teils unzumutbaren Bedingungen fügen: Das Angebot an Wohnraum ist knapp, Diskriminierung ist auf dem Wohnungsmarkt verbreitet, es mangelt an sozialer Absicherung (Künkel 2018: 289; Riedner/Haj

7 Ratsuchende nannten als wichtigste Gründe für das Aufsuchen der *Clearingstelle*, dass sie dringend behandlungsbedürftig (31 %) oder schwanger (20 %) seien. Eine zuständige Mitarbeiterin betonte, dass es gerade deshalb alternative Unterstützungsmöglichkeiten etwa in Form eines Behandlungsfonds zur Finanzierung dringend notwendiger Eingriffe brauche (F3).

Ahmad 2020: 51) und Personen ohne regulären Aufenthaltsstatus sind permanent in Gefahr, im Fall von Konflikten mit dem:der Vermieter:in den Behörden gemeldet zu werden.[8] Zugleich führen (Arbeits-)Konflikte oder ein abruptes Ende von (Arbeits-)Beziehungen nicht selten direkt zu einem Verlust des Wohnraums. Letzteres trifft auch häufig Frauen, die ältere Menschen oder Menschen mit Behinderungen in privaten Haushalten versorgen. Selbst bei denjenigen, die über regulären Wohnraum verfügen, kann der Verlust des Arbeitsplatzes umgehend zu einem Verlust der Wohnung führen, wenn kein Anspruch auf Sozialleistungen besteht, die u.a. zur Deckung der Wohnkosten ausreichen.

4.2.1 Angebote der Wohnungslosenhilfe in Frankfurt am Main

Bei Wohnungslosigkeit bzw. Obdachlosigkeit[9] gibt es in Frankfurt am Main verschiedene Hilfsangebote. Die Unterbringung in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe beruht auf zwei gesetzlichen Grundlagen:

(1) Der Anspruch auf Unterstützung ist im Sozialgesetzbuch des Bundes festgelegt (§ 67 SGB XII). Diese Hilfe steht, wie nahezu alle anderen Leistungen der Sozialgesetzbücher, den meisten ausländischen obdachlosen Personen inkl. EU-Bürger:innen jedoch rechtlich nicht (mehr) zu. Ihnen bleibt der Zugang zu einem Großteil der Angebote der Wohnungslosenhilfe dadurch verschlossen. Die Einrichtungen haben laut Einschätzung mehrerer Interviewpartner:innen, die in diesem Bereich tätig sind, wenig Spielräume, Personen unabhängig vom sozialrechtlichen Leistungsanspruch unterzubringen, da sie ansonsten auf den Kosten sitzen bleiben (F14; F17).

(2) Die zweite rechtliche Grundlage sind die Sicherheits- und Ordnungsgesetze der Bundesländer; im Fall Frankfurts das „Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (HSOG). Demnach sind Kommunen als lokale Sicherheitsbehörden verpflichtet, akute Gefahrenlagen wie Obdachlosigkeit abzuwenden. Hierfür müssen sie unfreiwillig wohnungslosen Personen eine Unterkunft zur Verfügung stellen. Die ordnungsrechtliche Verpflichtung gilt unabhängig von Staatsangehörigkeit

8 Mehrere interviewte Betroffene beschrieben die Prekarität, die sich aus privaten Arrangements ergibt. Sie gaben an, dass sie sich ein Zimmer mit anderen teilen oder so lange wie möglich im Wohnzimmer von Freund:innen schliefen, um dann zum nächsten temporären Schlafplatz zu wechseln (F26; F27; F28).

9 Als wohnungslos entsprechend der Definition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAGW o.J.) gelten Personen, die „nicht über einen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum“ verfügen, als wohnungslos. Als obdachlos gelten Personen, die über keinerlei Unterkunftsmöglichkeiten verfügen und im öffentlichen Raum übernachten (Böhm 2021: 96).

oder Aufenthaltsstatus der betroffenen Person (Ruder 2015: 56). Diese Einschätzung der Rechtslage wird auch von Mitarbeiter:innen des Frankfurter Jugend- und Sozialamts geteilt, die jedoch die Verpflichtung der Stadt restriktiv auslegen (siehe auch Riedner/Haj Ahmad 2020: 28; Böhm 2021: 91). Eine interviewte Person aus dem Jugend- und Sozialamt brachte ihre Einschätzung der ordnungsrechtlichen Verpflichtung wie folgt auf den Punkt: „Wir müssen Obdachlosigkeit […] immer dann verhindern, wenn jemand sich nicht selbst helfen kann. […] Wenn jemand woanders noch ein Obdach hat, dann muss ich ihn hier nicht versorgen" (F18). Die Praxis, EU-Bürger:innen, die keinen Leistungsanspruch haben, Fahrkarten anzubieten, fußt auf dieser Interpretation. Wie Karl-Heinz Ruder (2015: 29) in einem Rechtsgutachten für die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe darlegt, befreit die Ablehnung dieser Handlungsmöglichkeit die zuständige Kommune jedoch nicht von ihrer Verpflichtung zur Unterbringung. Die divergierenden Rechtsauffassungen sorgten zuletzt rund um die Bedarfsanalyse zur Situation wohnungsloser EU-Bürger:innen in Frankfurt (Riedner/Haj Ahmad 2020) für Kontroversen.

4.2.2 Notübernachtung

Aufgrund der beschriebenen gesetzlichen Regelungen und ihrer derzeitigen Auslegung durch das Jugend- und Sozialamt stehen wohnungslosen EU-Bürger:innen ohne Leistungsanspruch in der Regel nur kurzfristig Notübernachtungen in einer Einrichtung der Wohnungslosenhilfe offen. Die Notunterbringung erfolgt in verschiedenen Einrichtungen und ist je nach Einrichtung für maximal zehn Tage möglich. Menschen, die in den Notunterkünften übernachten, müssen in der Regel spätestens nach drei Tagen beim Besonderen Dienst 3 des Jugend- und Sozialamts (BD 3) vorsprechen, welcher die Ansprüche auf Unterbringung nach SGB II und XII sowie nach Ordnungsrecht prüft (F12; F18; F21). Wenn das Jugend- und Sozialamt die Kostenübernahme nicht bestätigt, dürfen die Betroffenen nur in Ausnahmefällen in der Notschlafstelle bleiben. Der *Frankfurter Verein* ist u.a. Träger der *Notschlafstätte Ostpark*, die mit bis zu 220 Plätzen die größte Einrichtung für wohnungslose Personen ist. Weitere durch die Stadt pauschal finanzierte Notschlafplätze gibt es z.B. im *Diakoniezentrum WESER5*[10] sowie im *Haus Hannah – Wohnen für Frauen*. Familien werden im Auftrag der Stadt durch

10 Im Vergleich zu 2016 hat sich der Anteil an EU-Bürger:innen unter denjenigen, die die Notübernachtung von WESER5 in Anspruch nehmen, 2017 fast verdoppelt. Zwischen 2018 und 2020 lag deren Anteil bei 30 %, 23 % kamen aus Drittstaaten, 47 % hatten die deutsche Staatsbürger:innenschaft. (WESER5 2019: 26).

den *Evangelischen Verein für Wohnraumhilfe* vorwiegend in Pensionen oder Hotels untergebracht (F14).

Eine Erlaubnis, für einen längeren Zeitraum in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe zu bleiben, muss beim Sozialamt beantragt werden. Über eine kurzfristige Notunterbringung hinaus werden EU-Bürger:innen, die sich weniger als fünf Jahre in Deutschland aufhalten, nur untergebracht, wenn sie, weil ihr Arbeitsverdienst aufgrund von Minijobs oder Teilzeitbeschäftigung zu gering für die Bedarfsdeckung ist, Anspruch auf Aufstockung der Arbeitslosengeldleistungen (ALG II) haben. In diesen Konstellationen kann ein Jobverlust im schlimmsten Fall zu (erneuter) Obdachlosigkeit führen (Böhm 2021: 95f.). Wie die Mitarbeiter:innen einer Beratungsstelle betonten, führt die Praxis der Überprüfung der Anspruchsberechtigung nicht selten dazu, dass wohnungslose EU-Bürger:innen Notangebote nicht in Anspruch nehmen, wenn sie befürchten, dies könne zu einer Aberkennung ihres Rechts auf Freizügigkeit führen (F10). Die gesetzlichen Regelungen und ihre Auslegung schaffen insofern Barrieren im Zugang selbst zu jenen Leistungen, zu deren Erbringung die Stadt verpflichtet ist. Ähnlich wie im Gesundheitsbereich ist auch im Bereich der Unterbringung aufgrund der Übermittlungspflicht (gemäß § 87 AufenthG) ein abschreckender Effekt auf Personen in aufenthaltsrechtlicher Irregularität zu beobachten. In unserer Erhebung haben wir den Eindruck gewonnen, dass sie entsprechende Angebote meiden, um keine Abschiebung zu riskieren.

Eine humanitäre Ausnahmeregelung, die eine mittel- und längerfristige Unterbringung auch unabhängig von Leistungsansprüchen ermöglicht, gibt es für besondere gesundheitliche Notfälle. Wenn Einrichtungen auf Personen treffen, deren Verbleib auf der Straße eine akute Gefährdung darstellen würde, können sie diese bei einem der monatlichen Treffen des *Arbeitskreises Straße* auf die *Liste Vital* setzen lassen. Dem Arbeitskreis gehören die verschiedenen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe sowie das Jugend- und Sozialamt an. Das Amt übernimmt in diesem Fall die Unterbringungskosten. Obwohl verschiedene Interviewpartner:innen dankbar für diese Regelung sind, wurde von einigen beanstandet, dass es sich um Einzelfalllösungen handle, die nichts an der grundlegenden problematischen Unterbringungssituation ändern (SF2).

4.2.3 Winternotprogramm

Die Übernachtungsplätze des Winternotprogramms stehen unabhängig vom Aufenthaltsstatus allen Personen offen, die akut einen Schlafplatz brauchen. Das niedrigschwellige saisonale Angebot, durch das Kältetode verhindert werden sollen, ist zwischen 15. November und 31. März geöffnet. Es handelt sich um ein reines Übernachtungsangebot. Hierunter fällt u.a. die B-Ebene

des Verkehrsbauwerks *Eschenheimer Tor*, die vom *Frankfurter Verein* betreut wird. Nach einer Schätzung der interviewten Mitarbeiter:innen übernachten pro Nacht ca. 150 Personen im *Eschenheimer Tor*, davon 50 bis 60 % aus Ost- bzw. Südosteuropa (F12). Aufgrund der Corona-Pandemie wurde 2020 die Übernachtungsmöglichkeit erstmals ganzjährig geöffnet. Auch für 2021 und 2022 entschied das Sozialdezernat, die eigentlich saisonale Notunterkunft das ganze Jahr offen zu halten (Stadt Frankfurt am Main 2022a).

Während insgesamt eine leichte Verbesserung der Situation im Vergleich zur bis 2018 genutzten B-Ebene der *Hauptwache*[11] festgestellt wird (WESER5 2019: 11), kommt es dennoch immer wieder zu Kritik an der Winterübernachtung im *Eschenheimer Tor*. Eine Interviewpartnerin bezeichnete sie als bloßen „Erfrierungsschutz", der weiterhin nicht den Vorgaben einer ordnungsrechtlichen Unterbringung entspreche (F10). Seit 2017 werden weitere Plätze im Winternotprogramm in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe von der Stadt finanziert, unter anderem in der Tagesstätte *WESER5*. Die Plätze im Winternotprogramm sind unabhängig von Leistungsansprüchen auch für einen längeren Zeitraum nutzbar und damit theoretisch offen für alle Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Das Angebot wird jedoch vorwiegend von EU-Bürger:innen mit prekärem Status in Anspruch genommen und kaum von Personen mit irregulärem Aufenthaltsstatus. Drei interviewte prekäre Migrant:innen berichteten unabhängig voneinander übereinstimmend, dass der Grund für diese auch von den Einrichtungen bestätigte geringe Nutzung durch Personen in aufenthaltsrechtlicher Irregularität auf das Bedürfnis nach Vermeidung von Behördenkontakt zurückzuführen ist (F12; F26; F27; F28).

4.2.4 Alternative Angebote

Verschiedene weitere Akteur:innen versuchen die Versorgungslücke zu schließen. Hier sind örtliche Kirchengemeinden zu nennen, außerdem aktivistische selbstorganisierte Projekte wie das *Project Shelter*, einer seit 2014 bestehenden Initiative, in der „Menschen mit und ohne Migrations- und Fluchterfahrung gemeinsam gegen Obdachlosigkeit und Rassismus arbeiten" (Project Shelter 2021: 309). Die Aktivist:innen organisieren private Schlafplätze für Migrant:innen, die von der Unterbringung in staatlich finanzierten Einrichtungen ausgeschlossen sind, und setzen sich zugleich politisch für längerfristige Änderungen ein. Zudem fordern sie ein selbstverwaltetes migrantisches Zentrum, in dem Menschen in Ruhe und sicher ankommen und ihr Leben organisieren können (ebd.). Eine ähnliche Forderung stellt auch der

11 Diese Übernachtungsmöglichkeit wurde davor für fast zwei Jahrzehnte vom Verkehrsbetrieb zur Verfügung gestellt, ohne dass die Übernachtungen von einem sozialen Träger begleitet wurden.

Förderverein Roma, der sich seit langem für ein Haus für Roma einsetzt, in dem die Einwohner:innen ihren Bedürfnissen entsprechend untergebracht werden und zugleich soziale Beratung erhalten sollen.

4.2.5 Probleme

Die Unterkunftsmöglichkeiten für Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus sind in Frankfurt am Main beschränkt. Neben der schlechten Qualität der Unterkünfte und den mit privater Unterbringung verbundenen Abhängigkeiten ist das Hauptproblem, dass es keine ganzjährigen angemessenen Unterbringungsmöglichkeiten unabhängig von Sozialleistungsansprüchen gibt. Gerade im Fall von Wohnungslosigkeit gebe es jedoch einen langfristigen Beratungsbedarf, der nicht zur Kurzfristigkeit der verfügbaren Angebote passe. Eine anspruchslose Unterbringung über den akuten Notfall hinaus war für alleinstehende Männer 2021 ab Jahresbeginn bis zum Herbst aufgrund der Corona-Pandemie im *Henriette-Führt-Haus* möglich. Hier wurden zwanzig Plätze geschaffen, die ohne Prüfung rechtlicher Ansprüche belegt werden konnten. Seit Herbst 2021 werden diese pauschal finanzierten Plätze nicht mehr neu vergeben, wenn jemand auszieht. Die Einstellung des Angebots wurde von mehreren Interviewpartner:innen kritisiert. Trotz des Regierungswechsel 2021 und anderslautender Versprechungen im Koalitionsvertrags der neuen von Grünen, SPD, FPD und Volt gestellten Stadtregierung sei man weiterhin mit der gleichen Unterbringungspolitik konfrontiert wie unter der vorherigen rot-schwarz-grünen Stadtregierung (SF2).

Als weiteres besonderes Problem werden fehlende Unterbringungsmöglichkeiten für Frauen gesehen (siehe nächster Abschnitt). Zudem komme es immer wieder dazu bzw. werde angedroht, dass Kinder in Obhut genommen würden, wenn Mütter obdachlos sind oder werden. Eine dem Kindeswohl entsprechende Alternative wäre es, obdachlose Mütter, auch wenn sie selbst keinen Leistungsanspruch haben, gemeinsam mit ihren Kindern unterzubringen (SF2; Riedner/Haj Ahmad 2020: 39f.).

4.3 Gewaltschutz

Frauen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität sind dem Risiko, Gewalt zu erfahren, in besonderem Maße ausgesetzt. Eine effektive Gewaltprävention wird durch die aufenthalts- und sozialrechtlichen Ausschlüsse verhindert. Generell und präventiv stehen kaum Unterbringungsmöglichkeiten zur Verfügung, was für Frauen die Wahrscheinlichkeit, Gewalterfahrungen auf der Straße oder in Privatwohnungen zu erleben, erhöht. Zudem verbleiben Migrantinnen mit prekärem Aufenthaltsstatus häufig in gewaltvollen Beziehungen, wenn sie nicht über einen eigenständigen Aufenthaltsstatus verfügen,

sondern dieser an die Partnerschaft gebunden ist (Dinkelaker/Schwenken 2020: 163; Atmaca/Dinkelaker 2020: 168).

Gewaltschutz wird zudem dadurch erschwert, dass Plätze in Frauenhäusern fehlen bzw. dass es zu wenige pauschal finanzierte Plätze gibt, wie mehrere Gesprächspartner:innen auch in Bezug auf Frankfurt am Main feststellten (F10; F11). Die Mehrzahl der Frauenhausplätze in Frankfurt wird derzeit über Tagessätze finanziert. Für Frauen, die einen Anspruch auf Sozialleistungen haben, bezahlen das Jobcenter oder das Jugend- und Sozialamt Tagessätze an das jeweilige Frauenhaus (Dinkelaker/Schwenken 2020: 163). Für Frauenhäuser bedeutet dies, dass sie im Zweifelsfall auf den Kosten sitzen bleiben, wenn sie Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus aufnehmen, die keinen Anspruch auf Kostenübernahme haben. Demgegenüber ermöglicht eine Pauschalfinanzierung über Festbeträge eine einfache Umlage der Personal- und Sachkosten auf die zur Verfügung stehenden Plätze. Dieses Finanzierungsmodell führt dazu, dass die Frauenhäuser bei Bedarf auch Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus aufnehmen können.

Durch die am 1. Februar 2018 in Kraft getretene Istanbul-Konvention hat sich Deutschland verpflichtet, Gewalt gegen Frauen zu verhüten, zu bekämpfen und den Opfern häuslicher Gewalt Schutz zu gewähren. Die Stadt Frankfurt am Main hat 2020 beschlossen, zur Umsetzung der Istanbul-Konvention eine Koordinierungsstelle zu schaffen, die seit Herbst 2021 im Frauenreferat angesiedelt ist. Dem Darmstädter Modell (Wissensstadt Darmstadt Frauenbüro 2021) folgend gehört es zu den Aufgaben der Koordinierungsstelle, eine an den Vorgaben der Istanbul-Konvention orientierte Bestandsaufnahme durchzuführen und Handlungsbedarfe sowohl zu identifizieren als auch auf ihre Realisierung hinzuwirken (Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 2020a).

Zeitgleich zur Schaffung der Koordinierungsstelle wurden im Februar 2020 unter Verweis auf die Konvention einige weitere Etatanträge verabschiedet. Durch die bereitgestellten Mittel sollen 37 pauschalfinanzierte Plätze in Frauenhäusern für Frauen, die keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben, geschaffen werden. Es ist geplant „das Verfahren vollständig auf pauschale Finanzierung umzustellen" (Magistrat der Stadt Frankfurt am Main 2020b). Zudem wurden Gelder für Sprachmittlung bewilligt (ebd.). Diese Verbesserungen dürften auch Frauen mit prekärem Aufenthaltsstatus zugutekommen. Der aktuelle Bedarf an Plätzen wird hierdurch allerdings noch nicht vollständig gedeckt. Zudem war das Wissen über die tatsächlich verfügbaren zusätzlichen Plätze zum Zeitpunkt unserer Erhebungen nicht weit verbreitet (SF2; EU-Fachtag 09.06.2022). Im Zuge unserer Erhebung haben wir den Eindruck gewonnen, dass weiterhin Bedarf an mehr pauschal finanzierten Beratungen und Plätzen in Frauenhäusern besteht.

4.4 Bildung

In Bezug auf den Zugang zu Bildung für Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main zeigt sich ein gemischtes Bild. Wie in einer bundesweit vergleichenden Studie für Deutschland festgestellt wurde, hängt die Wahrscheinlichkeit eines risikofreien Zugangs zu Bildung nach der Abschaffung der Übermittlungspflicht für Bildungseinrichtungen auf Bundesebene zum einen davon ab, inwieweit ein entsprechendes Recht (etwa in Form eines expliziten Schulzugangsrechts für alle Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus) in der jeweiligen Landesverfassung verankert ist (Funck et al. 2015: 35ff.). Zum anderen ist zentral, dass Informationen über die gesetzlichen Grundlagen verbreitet sind (a.a.O.: 11f.).

In Hessen ist explizit ein Schulzugangsrecht für Kinder unabhängig vom Aufenthaltsstatus vorgesehen (§ 46 (3) VOGSV). Positiv hat sich auch die Abschaffung der Übermittlungspflicht für Bildungseinrichtungen auf Landesebene 2009[12] bzw. auf Bundesebene 2011 ausgewirkt (§ 87 Abs. 1 AufenthG). In mehreren Interviews wurde geäußert, dass bezüglich Kindern seither kaum von Problemen beim Zugang zu Bildung berichtet würde (F11; F23). Die Stadt Frankfurt am Main bekennt sich zudem seit 2010 explizit dazu, auch „Kindern von Eltern ohne offiziellen Aufenthaltsstatus die Teilnahme am Regelschulunterricht zu ermöglichen“ (Stadt Frankfurt am Main 2011: 68). Obwohl es nach der Gesetzesänderung keine breitere Informationskampagne gegeben hat, hatten wir in unserer Erhebung den Eindruck, dass das Wissen über das Recht auf Bildung und die Abschaffung der Übermittlungspflicht unter Schulleitungen verbreitet ist. Dies ist u.a. auch darauf zurückzuführen, dass unterschiedliche aufenthaltsrechtliche Hintergründe von Schüler:innen im post-migrantischen Frankfurt keine Ausnahmeerscheinung sind. Vielmehr sind Lehrer:innen und Schulleitungen für dieses Thema bereits weitgehend sensibilisiert. Während der Zugang zu Grundschulen insgesamt als unproblematisch beschrieben wurde, wurde von Schwierigkeiten wegen Ausgrenzung und Diskriminierung innerhalb der Schulen berichtet (F7; F9).

In unserer Erhebung zeigten sich mehr Schwierigkeiten beim Zugang zu Kita-Plätzen für Kinder in aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Zwar stellt die 2018 beschlossene Abschaffung von Kita-Gebühren in Hessen eine Erleichterung beim Zugang dar. Doch Familien müssen andere Entgelte – etwa für Essen – bezahlen, die für Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zumeist schwer aufzubringen sind. Zudem stehen in Frankfurt am Main insgesamt zu wenig Kita-Plätze zur Verfügung.

12 Das Land Hessen hat im Dezember 2009 als eines der ersten Bundesländer im Schulgesetz vorgesehen, Schulen von der Übermittlungspflicht auszunehmen (Steffens 2011: 238).

Die gravierendsten Zugangsbarrieren zeigten sich im Bereich der weiterführenden Bildung. Für Migrant:innen ohne Aufenthaltsberechtigung gibt es so gut wie keine Möglichkeiten, an Ausbildungsplätze zu kommen oder an Weiterbildungsprogrammen teilzunehmen (F7; F9). Von Deutschsprachkursen und Integrationskursen[13], die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge finanziert werden, sind sie explizit ausgeschlossen. Auch auf die vom Frankfurter Frauendezernat geförderten und von lokalen Trägerorganisationen durchgeführten Alternativangebote haben sie offiziell keinen Anspruch.

EU-Bürger:innen hingegen stehen Deutschkurse prinzipiell offen. Für Angehörige der Roma-Minderheit bietet der *Förderverein Roma* seit 2013 außerdem ein Berufsbildungsprojekt für Jugendliche zwischen 14 und 27 sowie ein zweites für Erwachsene an. Hierbei handelt es sich um EU-finanzierte Projekte, in denen die Teilnehmer:innen u.a. darin unterstützt werden, einen Hauptschulabschluss zu erwerben und sich beruflich zu orientieren, um daraufhin in Arbeit vermittelt zu werden (F9; F15). Auch hierbei gibt es allerdings Schwierigkeiten. Beispielsweise berichtete eine Interviewpartnerin, die in diesem Rahmen die Hauptschule abschließen konnte, dass das Jobcenter ihr mitgeteilt habe, dass sie arbeiten müsse, da sie sonst ihr Recht auf Freizügigkeit verliere: „Ich darf nicht hierbleiben und in die Schule gehen. Wenn ich hierbleiben will, dann muss ich richtig arbeiten." (F15).

5. Weitere Ergebnisse

Neben den Ergebnissen für die vier Teilbereiche führte die Untersuchung zu einigen übergeordneten Befunden.

5.1 Zentrale Rolle von ehrenamtlichem Engagement und Angeboten nicht-städtischer Trägerorganisationen

Die Mehrheit der Unterstützungsleistungen, die sich an Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität richten bzw. Hilfsbedürftigen unabhängig vom Aufenthaltsstatus und/oder von sozialrechtlichen Ansprüchen offenstehen, wird in Frankfurt am Main von nicht-städtischen Akteur:innen erbracht. Sie

13 Die Teilnahme an Integrationskursen ist explizit nur für wie folgt kategorisierbare Personen vorgesehen: „Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive (Eritrea, Syrien, Somalia, Afghanistan), arbeitsmarktnaher und vor dem 01.08.2019 eingereister Asylbewerber, Geduldeter mit einer Duldung nach § 60 a Abs. 2 Satz 3 AufenthG oder Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG" (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2018).

beruhen zu einem großen Teil auf dem besonderen Engagement ehrenamtlich und hauptamtlich Tätiger und werden – wenn überhaupt – nur zum Teil von der Stadt finanziert. Der Beitrag zivilgesellschaftlicher Organisationen und aktivistischer Gruppen, Ehrenamtlicher sowie privater Unterstützer:innen aus dem persönlichen Umfeld bei der Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen, mit denen Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität konfrontiert sind, ist von entscheidender Bedeutung. Hinzu kommt das besondere Engagement zahlreicher hauptamtlich in einer unterstützenden Organisation tätiger Personen, die sich über ihre formelle Anstellung hinaus für Menschen in prekären Lebenslagen einsetzen.

Die Einrichtungen erhalten für ihre Angebote teilweise finanzielle Förderung durch die Stadt Frankfurt am Main und/oder von anderer staatlicher Ebene (Europa, Bund, Land). Teilweise sind sie durch Eigenmittel der Trägerorganisationen und private Spenden finanziert. Häufig finden sich Mischformen in der Finanzierung. Die Stadt unterstützt verschiedene Einrichtungen, die eine Sozial(rechts)beratung für Migrant:innen anbieten. Zudem fördert das Frauenreferat Beratungsangebote für Frauen mit Gewalterfahrung, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus offenstehen.

Drei Projekte erhielten von 2015 bis 2018 zudem Fördergelder im Rahmen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP). Bei allen drei Projekten wurde die Förderung nicht verlängert, was erst kurz vor der geplanten Verlängerung bekannt wurde.[14] Die sich aus der Kurzfristigkeit der Entscheidung zur Weiterförderung ergebende Unsicherheit ist Normalität für Organisationen, die sich über Projektförderungen finanzieren. Projekte sind üblicherweise befristet. Eine Verlängerung erfolgt – wenn überhaupt – meist erst kurz vor dem Auslaufen der Gelder. Verschiedene Gesprächspartner:innen schilderten die sich hieraus ergebenden Probleme. Zum einen erschwere die unsichere Finanzierungsperspektive eine langfristige Planung. Zum anderen ergebe sich aus Projektfinanzierungen z.T. eine inhaltliche Fokussierung, die sich in der Praxis als nicht sinnvoll erweise, zur Einhaltung von Förderkriterien aber befolgt werden müsse. In zahlreichen Interviews wurde davon berichtet, dass es an ausreichenden und vor allem dauerhaften Ressourcen fehle, um den gesamten Bedarf zu decken und die Situation der Betroffenen nachhaltig zu verbessern (z.B. F4; F5; F9; F11).

14 Im Fall der Beratungsstelle *Frauenrecht ist Menschenrecht (FiM)* führte dies dazu, dass die im Projekt geförderte Sozialarbeiterin nicht weiterbeschäftigt werden konnte. Im Fall der neu gegründeten *Multinationalen Anlaufstelle für EU-Bürger:innen (MIA)* gelang es der Caritas und der Diakonie, mit der Stadt zu verhandeln, dass die Beratungsarbeit durch städtische Mittel weiter finanziert wird. Auch hier kam es zu einer Stellenreduzierung. Doch dank der Kooperation mit der Stadt konnte die Arbeit der Beratungsstelle fortgesetzt werden.

5.2 Zentrale Rolle von Rechts- und Sozialberatung sowie Sprachmittlung

Immer wieder wurde die besondere Bedeutung von Rechts- und Sozialberatung sowie von Sprachmittlung deutlich, die zunehmend auch von kommunalen Entscheidungsträger:innen erkannt wird. Trotzdem sind die dafür zur Verfügung gestellten Ressourcen weiterhin nicht ausreichend. Die Komplexität des Asyl- und Aufenthaltsrechts sowie des Sozialrechts, die schwer zugängliche Sprache amtlicher Bescheide und die teilweise hohen bürokratischen Anforderungen machen Angebote der Rechts- und Sozialberatung unabdingbar für den Zugang zu sozialen Rechten. Dies gilt insbesondere für den Zugang zu Sozialleistungen, die die Grundlage für längerfristige Unterbringungsmöglichkeiten in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe bilden, aber auch für den Zugang zu Krankenversicherungen. Die Nachfrage nach Beratung infolge der Corona-Pandemie und damit verbundener Einschränkungen ist stark angestiegen. Der Bedarf sei vor allem durch den Umstieg von Behörden wie dem Jugend- und Sozialamt und dem Jobcenter auf telefonische und E-Mail-Kommunikation gewachsen. Für viele Personen sei eine solche Kommunikation aufgrund von sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten nicht eigenständig zu bewältigen, sodass sie auf die Unterstützung von Berater:innen angewiesen seien, die für sie übersetzen und formulieren (F10). In diesem Zusammenhang wurde immer wieder von Problemen berichtet, beispielsweise dass verschiedene Sachbearbeiter:innen in Behörden wie dem Jobcenter – trotz anderslautender offizieller Aussage hierzu – keine Sprachmittlung per Telefon akzeptierten (SF2). [15]

Unabhängig von diesen akuten Schwierigkeiten wurde von mehreren Mitarbeiter:innen zivilgesellschaftlicher Organisationen darauf Bezug genommen, dass fehlende Sprachmittlung insgesamt eine zentrale Barriere im Zugang zu sozialen Leistungen darstelle. Von Behördenseite, aber auch seitens der Krankenkassen, gebe es kaum die Möglichkeit, in einer anderen Sprache als Deutsch zu kommunizieren. Viele Probleme könnten schneller gelöst werden, „wenn es an allen Stellen Sprachmittlung gäbe“, so eine Beraterin, die vor allem rumänisch-sprachige Arbeiter:innen zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen berät (SF1).

15 Leider war es uns nicht möglich, ein Interview mit einer Person vom Jobcenter zu führen. Mehrere Interviewanfragen wurden abgelehnt.

6. Fazit

Frühere Untersuchungen haben darauf hingewiesen, dass aufenthaltsrechtliche Prekarität und der eingeschränkte sozialrechtliche Leistungsanspruch schwerwiegende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität haben (Riedner/Haj Ahmad 2020; Dinkelaker/Schwenken 2020). Dieser Eindruck bestätigte sich auch in der LoReMi-Teilstudie zur Situation in Frankfurt am Main. Die Einschränkungen ergeben sich einerseits aus expliziten Ausschlüssen von regulären sozialen Leistungen. Andererseits erschweren implizite Barrieren den Zugang selbst zu solchen Leistungen, auf die die Betroffenen Anspruch hätten. Allen voran ist hier die Angst vor Aufdeckung der aufenthaltsrechtlichen Prekarität zu nennen. Die Betroffenen befürchten, dass die Inanspruchnahme bestimmter Leistungen zu Abschiebung oder dem Verlust der Freizügigkeit führt. Dies sind nur einige der Probleme, die in der Fallstudie zur Situation in Frankfurt am Main (Kirchhoff/Ataç 2022) ausführlicher dargestellt werden.

Bei den explizit städtischen Antworten auf diese Problemlagen zeigte sich in Bezug auf die verschiedenen Bereiche ein ambivalentes Bild. Trotz des inklusiven Selbstverständnisses der Stadt besteht kein umfassend inklusiver Ansatz in Bezug auf Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Insgesamt lassen sich in Frankfurt am Main sowohl inklusive als auch exklusive Antworten identifizieren, die die aufenthalts- und sozialrechtliche Prekarität der Betroffenen und die damit verbundenen prekären Lebenslagen teils abmildern, teils mitproduzieren.

Die bisher deutlichsten Ansätze einer inklusiven städtischen Antwort bestehen im Bereich *Gesundheitsversorgung*. Die vom Gesundheitsamt in Kooperation mit *Maisha* seit 2001 angebotene *Humanitäre Sprechstunde* bildet eine wichtige und von der Norm abweichende Praxis, durch die das Gesundheitsamt selbst den Zugang zur medizinischen Grundversorgung ermöglicht. Dabei nutzt die Stadt Frankfurt am Main ihre Befugnisse im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Unterstützt durch Jugend- und Sozialamt u.a. entwickelt das Gesundheitsamt auf Grundlage übergeordneter Rechtsgrundlagen Spielräume für inklusive Praktiken. Wie dargestellt, bezieht sich das Gesundheitsamt mit seinem Angebot der *Humanitären Sprechstunde* auf das Hessische Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst, welches den Schutz besonders gefährdeter Gruppen vorsieht. Es ist eine der wenigen kommunalen Behörden in Hessen, die dieses Gesetz umfassend inklusiv auslegt. Zentral hierfür sind die aktive Einforderung dieser Inklusion durch nicht-staatliche Akteur:innen wie *Maisha* sowie das besondere Engagement der Mitarbeiter:innen des Gesundheitsamts. Das Pilotprojekt *Clearingstelle* ist als nachhaltige Ergänzung hierzu gedacht, um für Personen mit prekärem

Aufenthaltsstatus möglichst einen Zugang zur medizinischen Regelversorgung zu schaffen.

Deutlich exklusivere Antworten zeigen sich in Bezug auf die *Unterbringung* von wohnungslosen Personen. Die Stadt finanziert für Personen ohne Ansprüche nach dem Sozialgesetzbuch nur kurzfristige Notunterbringung. Mittel- und längerfristig verfügbare Unterbringungsmöglichkeiten bleiben den meisten Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus daher verwehrt. Eine inklusive Praxis mit Bezug auf das *Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung*, nach der Kommunen als unterste Sicherheitsbehörden verpflichtet sind, akute Gefahrenlagen wie Obdachlosigkeit abzuwenden und hierfür unfreiwillig wohnungslosen Personen eine Unterkunft zur Verfügung stellen sollen, wird nicht allgemein umgesetzt, sondern nur in Form einer humanitär begründeten Ausnahmeregelung in Einzelfällen. Von den Mitarbeiter:innen des Jugend- und Sozialamts wird das Gesetz restriktiv angewendet (Riedner/Haj Ahmad 2020: 28). Dies lässt sich im Kontext hegemonialer Diskurse um „Armutsmigration" von EU-Bürger:innen verstehen (Künkel 2018), die einen großen Teil der Nutzer:innen von Unterstützungsangeboten in niedrigschwelligen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe ausmachen (Haj Ahmad 2022: 89; siehe auch den Beitrag von Klinke und Zaharieva in diesem Band).

Im Hinblick auf *Gewaltschutz* verfolgt die Stadt Frankfurt am Main seit spätestens 2020 einen zunehmend inklusiven Ansatz im Sinne der Istanbul-Konvention. Sie wendet bundespolitische Vorgaben zur Implementierung aktiv an und erweitert die Finanzierung für inklusive Angebote, deren Umsetzung mit etwas Verzögerung anläuft.

Im Bereich *Bildung* finden sich in Bezug auf explizit städtische Praktiken nur wenige inklusive Maßnahmen. Die Stadt Frankfurt am Main bekennt sich seit 2010 zwar explizit dazu, allen Kindern unabhängig vom Aufenthaltsstatus den Zugang zum Regelschulunterricht zu ermöglichen. Die wesentlichen Verbesserungen in diesem Bereich lassen sich allerdings vor allem durch die erfolgten Gesetzesänderungen auf Landes- und Bundesebene erklären. Insbesondere in Bezug auf Sprachkurse und Weiterbildungsangebote, die die Stadt als freiwillige Aufgabe finanzieren könnte, lassen sich kaum inklusive Maßnahmen identifizieren.

In ihrem Integrations- und Diversitätskonzept von 2010 bekennt sich die Stadt Frankfurt am Main zum Ziel, gesellschaftliche Teilhabe für alle Bewohner:innen der Stadt zu ermöglichen. Dabei wird es als öffentliche Aufgabe gesehen, die sozialen Probleme, die aus aufenthaltsrechtlicher Prekarität entstehen, abzumildern und die Einhaltung der Menschenrechte zu sichern. Vor dem Hintergrund unserer Untersuchungen lässt sich bezüglich der Erfüllung dieser selbst proklamierten Aufgaben ein ambivalentes Resümee ziehen. Während die Stadt im Gesundheitsbereich mit der *Humanitären*

Sprechstunde eine gewisse Vorreiterrolle einnimmt, besteht in anderen Bereichen, wie oben anhand von Bildung, Unterbringung und Gewaltschutz dargestellt, weiteres Verbesserungspotential. Insbesondere in Bezug auf Wohnen und Unterbringung ist Frankfurt weit von der Abmilderung sozialer Probleme entfernt. Hier könnte die Stadt Frankfurt am Main mit einem ganzheitlichen, ressortübergreifenden Bekenntnis zur Inklusion Abhilfe schaffen.

Literaturverzeichnis

Alicke, Tina/Türk, Letita/Holz, Gerda (2014): Neuzuwanderung in Frankfurt am Main. Vorstudie zur Situationsbeschreibung und zur strukturellen Weiterentwicklung von kommunalen Hilfen. http://d-nb.info/1074372298/34 [Zugriff: 21.03.2022].

Atmaca, Delal/Dinkelaker, Samia (2020): „Ein Recht auf Schutz vor Gewalt für alle Frauen*“ Interview mit dem Dachverband für Migrant*innenorganisationen DaMigra e.V. In: Bürger und Staat 70, 3, 167-170. http://www.buergerimstaat.de/3_20/migration.pdf [Zugriff: 29.07.2022].

BAGW, Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (o.J.): Wohnungsnotfälle, https://www.bagw.de/de/themen/zahl-der-wohnungslosen/wohnungsnotfalldefinition [Zugriff: 27.03.2023].

Betz, Johanna/Keitzel Svenja/Schardt Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico Sara/Wiegand, Felix (2021): Einleitung. In: dies. (Hg.): Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Bielefeld: transcript, S. 9-20.

Böhm, Benjamin (2021): Zermürbend, abschreckend, desintegrierend: Frankfurts Politik gegen Obdachlose. In: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hrsg.): Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Bielefeld: transcript, S. 89-98.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2018): Integrationskurs für Asylbewerbende und Geduldete. https://www.bamf.de/DE/Themen/Integration/ZugewanderteTeilnehmende/AsylbewerberGeduldete/asylbewerbergeduldete.html?nn=282656 [Zugriff: 27.10.2022].

Bundesärztekammer (2013): Patientinnen und Patienten ohne legalen Aufenthaltsstatus in Krankenhaus und Praxis. https://www.bundesaerztekammer.de/patienten/patientenrechte/patienten-ohne-legalen-aufenthaltsstatus/ [Zugriff: 27.10.2022].

Delvino, Nicola/Spencer, Sarah (2019): Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/CMISE-Guidance-for-Municipalities-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe.pdf [Zugriff: 15.06.2021].

Deutscher Caritasverband & Deutsches Rotes Kreuz (2017): Beratungshandbuch Aufenthaltsrechtliche Illegalität 2017. https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/publikationen/Arbeitshilfen/2018-02-02_Beratungshandb_Aufenthaltsrechtl_Illegalitaet_2017.pdf [Zugriff: 15.06.2022]

Dinkelaker, Samia/Schwenken, Helen (2020): Fragmentierter Schutz an der Schnittstelle von gewaltförmigen Geschlechterverhältnissen und restriktiven Asyl- und Aufenthaltspolitiken. In: Bürger und Staat 70, 3, S. 160-166. https://www.buergerundstaat.de/3_20/migration.pdf [Zugriff: 26.07.2022].
Elisabeth Straßenambulanz (ESA) (2021): Jahresbericht 2020. https://www.alsterdorf.de/fileadmin/user_upload/images/ueber-uns/zahlen-und-fakten/ESA_Jahresbericht_2020.pdf [Zugriff: 15.06.2022].
Funck, Barbara J./Karakaşoğlu, Yasemin/Vogel, Dita (2015): „Es darf nicht an Papieren scheitern". Theorie und Praxis der Einschulung von papierlosen Kindern in Grundschulen. https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=33994&token=a7da698d477adc42f4bd2590c786bfdae01152b2&sdownload=&n=NichtAnPapierenScheitern_2015_Broschuere_web.pdf [Zugriff: 05.05.2022].
Haj Ahmad, Marie-Therese (2022): Von Ein- und Ausschlüssen in Europa. Eine ethnographische Studie zu EU-Migration und Wohnungslosigkeit in Deutschland, Münster: Westfälisches Dampfboot.
Kirchhoff, Maren/Ataç, Ilker (2022): Lokale Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken in Europa. Fallstudienbericht Frankfurt am Main. https://www.hs-fulda.de/fileadmin/user_upload/FB_Sozialwesen/Forschungsprojekte/Sozialer_Raum_Sozialstrukturanalyse/LoReMi/LoReMi_Frankfurt_report_DEU.pdf. [Zugriff: 07.01.2023].
Kirchhoff, Maren/Ataç, Ilker/Bastick, Zach/Homberger, Adrienne/Mallet-Garcia, Marie/Spencer, Sarah/ Güntner, Simon (2022): Local Responses to Migrants with Precarious Status: A Comparative Report on Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe. https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/loremi-local-responses-to-migrants-with-precarious-status-a-comparative-report/ [Zugriff: 26.12.2022].
Krieger, Wolfgang/Ludwig, Monika/Schupp, Patrick/Will, Annegret (2006): Lebenslage „illegal". Menschen ohne Aufenthaltstitel in Frankfurt am Main. Karlsruhe: von Loeper.
Künkel, Jenny (2018): Die städtische Produktion von „Armutsmigration". Soziale Kämpfe um prekäres Wohnen in Frankfurt am Main. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 48, 191, S. 283-298.
Lang, Sarah/Tinnemann, Peter/Zöllner, Rebecca (2022): Ohne Krankenversicherung im Krankenhaus – Offene Rechnungen und Fallzahlen in FFM 2016-2019. Policy Paper Nr. 1: Gesundheit und Soziale Ungleichheit. https://frankfurt.de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/gesundheitsamt/veroeffentlichungen/policy-paper [Zugriff: 13.12.2022].
Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (2020a): Bericht zum Beschluss B623. https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/frauenreferat/pdf/istanbul-konvention/magistratsbericht-zum-beschluss-b623.pdf [Zugriff: 04.05.2022].
Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (2020b): Etatantrag. https://www.stvv.frankfurt.de/PARLISLINK/DDW?TEXT=frauenhauspl%E4tze&TEXT_O=beinhaltet+%28ungef%E4hr%29&FORMFL_OB=DATUM&FORM_SO=Absteigend&?7?3 [Zugriff: 13.05.2022].

Manteuffel, Marie von (2018): Papierlos und unterversorgt. Die notwendigen Verbesserungen der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland. In: Zeitschrift für medizinische Ethik 64, S. 33-41.

Mylius, Maren (2016): Die medizinische Versorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland. Studien zur Praxis in Gesundheitsämtern und Krankenhäusern. Bielefeld: transcript.

Project Shelter (2021): Project Shelter: Practices of Solidarity between visions of liberation and boundaries of integration. In: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hrsg.): Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Bielefeld: transcript, S. 309-318.

Riedner, Lisa/Haj Ahmad, Marie-Therese (2020): Bedarfsanalyse wohnungsloser EU-Bürger*innen in Frankfurt am Main. https://www.amka.de/sites/default/files/2020-11/Bedarfsanalyse_wohnungsloser_EU-Buerger_innen_in_Frankfurt_am_Main.pdf [Zugriff: 07.10.2021].

Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger. Berlin: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

Schipper, Sebastian/Heeg, Susanne (2021): Der Stachel des Widerspruchs: Wohnungspolitik und Soziale Kämpfe in Frankfurt am Main. In: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hrsg.): Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Bielefeld: transcript, S. 53-66.

Schneider, Jens (2020): Was heißt „Integration" in superdiversen Nachbarschaften? https://www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/integrationspolitik/308203/was-heisst-integration-in-superdiversen-nachbarschaften/ [Zugriff: 01.06.2022].

Stadt Frankfurt am Main (2011): Diversitäts- und Integrationskonzept. https://www.amka.de/integrations-und-diversitaetskonzept-fuer-stadt-politik-und-verwaltung-2010 [Zugriff: 17.05.2022].

Stadt Frankfurt am Main (2022a): Meldung vom 08.04.2022: Stadt lässt Winter-Angebot für Obdachlose im Sommer offen. https://frankfurt.de/aktuelle-meldung/meldungen/stadt-laesst-winter-angebot-fuer-obdachlose-im-sommer-offen [Zugriff: 03.05.2022].

Stadt Frankfurt am Main (2022b): Statistik aktuell, Ausgabe 04/2022. https://frankfurt.de/-/media/frankfurtde/service-und-rathaus/zahlen-daten-fakten/pdf/pdf-fsa/2022/fsa_2022_04_auslaender_innen_ende_2021.ashx [Zugriff: 13.01.2023].

Stadt Frankfurt am Main (2022c): Vielfalt und Zusammenleben. https://frankfurt.de/themen/soziales-und-gesellschaft/vielfalt-und-integration/vielfalt-und-zusammenleben [Zugriff: 16.05.2022].

WESER5 (2019): Tätigkeitsbericht 2018, Frankfurt: Diakonisches Werk für Frankfurt und Offenbach.

Wissenschaftsstadt Darmstadt Frauenbüro (2021): Istanbul-Konvention umsetzen. Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt

gegen Frauen und häuslicher Gewalt. https://www.darmstadt.de/fileadmin/PDF-Rubriken/Gewaltschutz/Bericht_Bestandsbewertung_und_Handlungsempfehlungen_zur_IK.pdf [Zugriff: 11.05.2022].

Wien: Stadt der Menschenrechte – auch für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität?

Adrienne Homberger und Simon Güntner

1. Einleitung

Die Stadt Wien ist seit 2015 offiziell Stadt der Menschenrechte mit einem permanent eingerichteten Menschenrechtsbüro, das sich mit unterschiedlichen thematischen Schwerpunkten befasst. Wien ist eine sozialdemokratische Hochburg, seit 1945 von einem sozialdemokratischen Bürgermeister teils in (wechselnden) Koalitionen regiert, seit 2020 mit den liberalen NEOS. Als Hauptstadt und zugleich Bundesland und als mit gut 1,9 Mio. Einwohner:innen weitaus größte Stadt Österreichs hat Wien auch bundespolitisches Gewicht. So tritt die Stadt immer wieder in Konflikt mit der Bundesregierung, zu der die SPÖ seit 2017 in Opposition steht. Gerade was die Situation von neu zugewanderten Menschen angeht, ist Wien deutlich inklusiver und hat viel mehr Integrationsangebote geschaffen als von der Bundesregierung vorgesehen: Mit dem Programm Integration ab dem ersten Tag finanziert die Stadt ein breites Angebot an Deutschkursen für Menschen im Asylverfahren. Mit StartWien bietet sie mehrsprachige Informationsmodu-le zu wichtigen Themen wie Wohnen oder Arbeitsmarkt an und stellt allen neu zugewanderten Menschen Sprachgutscheine zur Verfügung (Men-schenrechtsbüro der Stadt Wien 2021; Stadt Wien o.J.a). Dies scheint angesichts der Diversität der Wiener Stadtbevölkerung auch angemessen. An-fang 2020 hatten 30,8 % der Wiener:innen eine ausländische Staatsbür-ger:innenschaft, unter den 25- bis 45-Jährigen haben gar 50,9 % eine aus-ländische Herkunft (Boztepe et al. 2020: 34f.). Dies liegt deutlich über dem österreichweiten Wert von 17,1% Ausländeranteil im Jahr 2021 (Rabl 2021). In ihrer Koalitionsvereinbarung positioniert die aktuelle Stadt-regierung die Stadt als „Stadt für alle“ (Stadt Wien 2021: 4, 116) und adressiert „alle in Wien lebenden Menschen“ (Stadt Wien 2021: 4, 17).

Wie aber sieht es mit dem Bevölkerungsteil aus, der einen prekären Aufenthaltsstatus hat? Wird er mitgedacht in dem inklusiven Diskurs und den Angeboten der Stadt? Diesen Fragen wird im folgenden Beitrag basierend auf den Erkenntnissen aus dem LoReMi-Forschungsprojekt nachgegangen.

Trotz des Bemühens um einen menschenrechtsbasierten Diskurs werden prekäre Migrant:innen in migrations- und sozialpolitischen Strategien, Programmen und Maßnahmen nicht benannt. Auch wenn es einige Angebote der Stadt gibt, die allen Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus offenstehen, sind die existenzsichernden Angebote und Unterstützungsleistungen überwiegend an einen langfristig gesicherten Aufenthaltstitel gekoppelt. Um Wiens Umgang mit seinen Bewohner:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zu analysieren, wird im Folgenden zunächst der politische und rechtliche Kontext erläutert sowie ein Bild von den sehr unterschiedlichen Gruppen von prekären Migrant:innen in Wien skizziert. Im Anschluss wird der allgemeine Zugang der Stadt zu prekären Migrant:innen beleuchtet. Detaillierter wird dabei auf die Bereiche Gesundheitsversorgung und Unterbringung eingegangen. Ein vergleichsweise kurzer Abriss erfolgt zu den Bereichen Bildung und Gewaltschutz.

2. Aufenthaltsrechtliche Prekarität in Wien

Die äußerst unterschiedlichen Lebenslagen, die Vielfalt an aufenthaltsrechtlichen Detailregelungen, die sehr unterschiedlichen Aufenthaltsstatus sowie auch der Wunsch, unentdeckt zu bleiben,[1] machen die Erhebung von Daten zu irregulär aufhältigen Personen extrem schwierig. Eine Schätzung des Migrationsrats für Österreich aus dem Jahr 2015 bezifferte die Zahl der sich irregulär in Österreich aufhaltenden Personen auf 95.000 bis 254.000 (Stiller/Humer 2020: 10).[2] Es wird von einem signifikanten Zusammenhang zwischen der Größe migrantischer Communities und der Anzahl an Migrant:innen mit prekärem Status aus den entsprechenden Herkunftsregionen ausgegangen, da diese häufig auf die Unterstützung der Community angewiesen sind, beispielsweise um Zugang zu Arbeit und Unterkunft zu erhalten (Jandl et al. 2009: 38). Da der auf Österreich bezogen größte Anteil der migrantischen Bevölkerung in Wien lebt und es hier die meisten Unterstützungsan-

1 Irreguläre Einreise und irregulärer Aufenthalt sind in Österreich eine Verwaltungsstraftat und als solche mit einer Geldstrafe belegt. Ist die Geldstrafe, die in manchen Fällen auch mehrere Tausend Euro betragen kann, uneinbringlich, ist eine mehrwöchige Haft möglich. Geldstrafe und Haft drohen auch jenen, die zu irregulärer Einreise oder irregulärem Aufenthalt verhelfen (§ 120 FPG, Spencer und Hughes 2015b: 54). Für Schlepperei, also die entgeltliche Hilfeleistung bei irregulärer Ein- oder Durchreise, droht jahrelange Haft (§ 114 FPG).

2 Diese Zahlen sind allerdings mit Vorsicht zu genießen, da es keine Informationen darüber gibt, wie diese erhoben wurden (Stiller/Humer 2020: 10).

gebote für Geflüchtete und neu zugewanderte Personen gibt, kann davon ausgegangen werden, dass ein Großteil der Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Wien leben.

Aus den im Rahmen des LoReMi-Forschungsprojekts durchgeführten Interviews und Stakeholder-Diskussionen ist klar geworden, dass sehr viele der Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Wien, ähnlich wie in Frankfurt am Main, EU-Bürger:innen sind, die aus Ost- und Südosteuropa kommen. Viele von ihnen, insbesondere Rom:nja, waren bereits in den Herkunftsstaaten von Armut und Diskriminierung betroffen. Teils leben diese Personen schon sehr lange in Wien, aber verbleiben auf Grund von Diskriminierung und sozioökonomischen Ausschlüssen in sehr prekären und irregulären Arbeits- und Wohnverhältnissen. Eine weitere Gruppe, deren Anwesenheit in Österreich immer wieder kontrovers diskutiert wird, bilden Personen mit rechtskräftig negativem Asylentscheid. Auch hier ist eine Schätzung schwierig, da einige davon weiterhin Grundversorgungsleistungen[3] in Wien beziehen, viele jedoch aus den anderen Bundesländern kommen und undokumentiert in Wien leben. Eine weitere Gruppe, sogenannte *overstayer,* sind Personen, die regulär eingereist sind, deren Aufenthaltstitel aber nicht verlängert wurde. Über diese Gruppen gibt es sehr wenig Wissen. Sie nehmen Unterstützungsangebote nur sehr vereinzelt wahr und geben wenig Auskünfte über ihre Lebensumstände.[4] Eine weitere Gruppe, die in den Interviews und den Gruppendiskussionen genannt wurde, besteht aus Drittstaatsangehörigen, die einen Aufenthaltstitel in einem anderen EU-Staat haben. Diese Menschen dürfen sich zwar legal in Österreich aufhalten, haben aber keine Ansprüche auf Unterstützungsleistungen und keinen Arbeitsmarktzugang.

Abhängig von Alter, Geschlecht und Gesundheitszustand ergeben sich durch einen prekären Status je spezifische Vulnerabilitäten. Kinder sind eine besonders schutzbedürftige Gruppe. Ihre Rechte werden dennoch nicht vorrangig geschützt, wenn ihr Aufenthaltsstatus prekär ist. Expert:innen und

3 Grundversorgungsleistungen erhalten hilfs- und schutzbedürftige Fremde, im Regelfall Personen, die das Asylverfahren durchlaufen. Die Grundversorgung umfasst Krankenversicherung, Unterkunft, Betreuung, Verpflegung und Taschengeld. Die Kosten werden zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt. In Wien erhält eine privatwohnende Einzelperson monatlich ca. 400 €. Die tatsächlichen Lebenserhaltungskosten sind also nicht gedeckt, was bei einem zusätzlichen faktischen Ausschluss vom regulären Arbeitsmarkt Menschen oft in irreguläre Arbeitsverhältnisse drängt (SV1, V17, asylkoordination österreich 2023).

4 In den Interviews mit sozialen Einrichtungen wurden als overstayer vor allem Personen aus dem Iran und Irak, aus dem Maghreb, aus Nigeria, Somalia und verschiedenen weiteren afrikanische Staaten, aus Indien, Tschetschenien, Georgien, aus der Ukraine, aus China, von den Philippinen sowie sehr vereinzelt auch aus lateinamerikanischen Staaten genannt. Die aufenthaltsrechtliche Situation von Menschen aus der Ukraine in Wien hat sich mit Ausbruch des Krieges im Frühjahr 2022 allerdings verändert.

NGOs heben immer wieder hervor, dass es in Österreich dringend nötig ist, Kinderrechten und dem Kindeswohl mehr Gewicht als dem Aufenthaltsrecht zu geben (SV1; V15; V26) . Kinder mit prekärem Status sind von extremer Armut und Ausgrenzung bedroht. Im Jahr 2021 kam es in Wien wieder einmal zu einer Abschiebung von Kindern, die insbesondere auf-grund der Proteste von Mitschüler:innen medial breiter diskutiert wurde und eine zivilgesellschaftliche Kampagne gegen Abschiebungen von Kindern zur Folge hatte (asylkoordination österreich 2022). Infolgedessen wurde eine temporäre Kindeswohlkommission eingesetzt, welche zahlreiche Missstände aufgezeigt hat. U.a. kritisierte sie die mangelnde Verantwortungs-übernahme des Bundes gegenüber unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMF), weiters strukturelle Diskriminierung und einen Mangel an Fachkräften in der Betreuung (asylkoordination österreich 2021; Kindeswohl-kommission 2021). Ein weiteres zentrales Problem sind fehlende Maßnahmen beim Übergang in die Volljährigkeit. Der Eintritt in die Volljährigkeit führt oft zum abrupten Wegfall der staatlichen Unterstützung. Zivilgesell-schaftliche Angebote können die sich daraus ergebenden Probleme nur bedingt abfangen.

Der prekäre Status führt zu anhaltend prekären Lebensverhältnissen, deren Überwindung zum Teil auch der nachfolgenden Generation nicht gelingt. Zwei interviewte Familienangehörige unterschiedlicher Generationen haben dargelegt, wie durch den finanziellen Druck, die mangelnden Unterstützungsangebote und die Schwierigkeiten, eine reguläre Beschäftigung zu erhalten, auch der Sohn, obwohl in Wien aufgewachsen und zur Schule gegangen, in irregulären Beschäftigungsverhältnissen landete und so die aufenthaltsrechtliche Prekarität nicht ablegen konnte (V25). Auch interviewte Expert:innen wiesen auf diese Problematik hin (V15; V19; V26).

In den im Rahmen der Feldforschung durchgeführten Stakeholder-Gruppendiskussionen und Interviews war auch die Situation von Frauen mit prekärem Status wiederholt Thema. Frauen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität sind im Unterschied zu Männern weniger sichtbar, da sie oft in privaten Haushalten arbeiten und leben und beispielsweise Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe deutlich weniger nutzen als Männer (SV1; V1; V3). Frauen suchen oft erst Angebote der Wohnungslosenhilfe auf, wenn eine schwere psychische Belastung vorliegt und sie nicht mehr bei Bekannten oder im Rahmen von Arbeitsverhältnissen unterkommen können (SV1; V18). Daher kann aus der geringeren Sichtbarkeit nicht geschlossen werden, dass es weniger prekäre Frauen als Männer in Wien gibt. Frauen sind gerade wegen der geringeren Sichtbarkeit vulnerabler, Opfer von Gewalt, Ausbeutung und/oder Menschenhandel zu werden (SV1; SV2; V1; V7).

In den letzten Jahren hat darüber hinaus eine teilweise Sensibilisierung hinsichtlich der besonderen Vulnerabilitäten von LGBTQIA+-Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität stattgefunden, was sich auch in vereinzelten

Angeboten speziell an diese Zielgruppe zeigt (SV1). Als besonders vulnerable und unterversorgte Personengruppen werden auch ältere Menschen mit einem ungedeckten Pflegebedarf und Menschen mit psychischen sowie mit Suchterkrankungen genannt. Diese Menschen tauchen verhältnismäßig oft in den niederschwelligen Unterstützungsangeboten auf (SV1; SV2; V3; V4; V18).

3. Rechtlicher Kontext

In Österreich wird der Aufenthaltsstatus durch das Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG) und das Asylgesetz (AsylG 2005) geregelt. In § 8 NAG sind 13 unterschiedliche Aufenthaltstitel aufgeführt, darunter auch die Einwanderung zum Zweck der Arbeit und der Familienzusammenführung. Vor allem die Bedingungen für die Einwanderung zu Arbeitszwecken wurden in den letzten Jahren stetig verschärft, so dass gering qualifizierte Arbeitskräfte nur noch als Gelegenheitsarbeiter:innen im Rahmen einer jährlich angepassten Quote einreisen können, während die Einwanderung von qualifizierten Erwerbstätigen durch die sogenannte *Rot-Weiß-Rot Karte* seitens der Politik zumindest rhetorisch gefördert wird (V8). Hinzu kommen weitere Aufenthaltstitel nach dem NAG zum Zweck der Ausbildung, die oft keinen oder nur eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt erlauben oder keine Möglichkeiten auf einen Übertritt in einen dauerhaften Aufenthaltsstatus bieten (SV2). Zahlreiche dieser Aufenthaltstitel sind befristet, müssen jährlich verlängert werden und versagen Ansprüche auf Sozialleistungen wie z.B. die *Niederlassungsbewilligung Angehöriger* oder die *Rot-Weiß-Rot Karte plus* (§ 18 AuslBG; SV2; V8; UNDOK/AK Wien 2019; Hinterberger 2020). Für Anträge und Verlängerungen von Aufenthaltsbewilligungen sind Behörden in den Bundesländern zuständig. In Wien ist dies die *Magistratsabteilung 35 – Einwanderung und Staatsbürgerschaft* (Boztepe et al. 2020: 42f.). Diese ist aufgrund der langen Wartezeiten, der schlechten Erreichbarkeit von Mitarbeiter:innen und wegen deren z.T. diskriminierenden Verhaltens vermehrt auch medial in Kritik geraten (Koschuh 2021; ORF Wien 2021).

Darüber hinaus gibt es besondere Regelungen für EU-Bürger:innen gemäß der EU-Freizügigkeitsrichtlinie. Wenn nicht-österreichische EU-Bürger:innen keine wirtschaftliche Selbständigkeit nachweisen können, also keine reguläre selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit haben, können sie weder Ansprüche auf sozialstaatliche Leistungen geltend machen, noch einen Daueraufenthaltstitel erlangen und daher auch in ihren Herkunftsstaat abgeschoben werden. Das Risiko der Abschiebung beeinträchtigt den Alltag der Betroffenen dramatisch (V3; V25). Im Jahr 2021 wurden 3.344 Abschiebungen aus Österreich durchgeführt. Ca. zwei Drittel davon waren

EU-Bürger:innen, vor allem aus südosteuropäischen Ländern, was zeigt, dass Menschen aus dieser Region besonders stark von Abschiebungen betroffen sind (Bundesministerium für Inneres 2022).

Hinzu kommen weitere Aufenthaltstitel, die im Asylgesetz normiert sind. Diese reichen von Asylwerber:innen, subsidiär Schutzberechtigten, Asylberechtigten bis zu Personen mit Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen (§ 1 AsylG 2005). Personen, die ihr Asylverfahren in Wien durchlaufen, haben grundsätzlich Anspruch auf Grundversorgungsleistungen in Wien. Auch wenn das Asylverfahren rechtskräftig negativ abgeschlossen wird, entfällt der Anspruch auf Grundversorgungsleistungen nicht. Es kommt jedoch immer wieder dazu, dass Menschen freiwillig oder unfreiwillig aus der Grundversorgung ausscheiden. Personen mit rechtskräftig negativem Asylentscheid sind verpflichtet, an ihrer Ausreise mitzuwirken. Tun sie dies nicht, gibt es einige Sanktionsmechanismen, wie zum Beispiel Freiheitsbeschränkung durch Zuweisung in Rückkehrzentren des Bundes (Rosenberger et al. 2018; Ataç 2019). Abgewiesene Asylwerber:innen aus anderen Bundesländern kommen oft nach Wien, da nicht alle Bundesländer der Verpflichtung, weiterhin Grundversorgung zu gewähren, nachkommen (SV1; SV2; V17; Stiller/Humer 2020). Ist eine Abschiebung nicht durchführbar oder rechtlich nicht zulässig,[5] kann das *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl* (BFA) einen Duldungsbescheid ausstellen. Allerdings wird davon kaum Gebrauch gemacht (Hinterberger 2018: 105).

Insgesamt gibt es über 30 verschiedene Aufenthaltstitel, die mit sehr unterschiedlichen Rechten, Ansprüchen und Zugängen einhergehen, je nachdem, ob sie Unionsbürger:innen oder Drittstaatsangehörige betreffen, sowie ob diese als Asylwerber:innen oder mit einem Visum nach Österreich gekommen sind (Boztepe et al. 2020: 41; UNDOK/AK Wien 2019). NAG und AsylG gehören zu den komplexesten Gesetzen Österreichs, mitunter auch deshalb, weil sie in den letzten 15 Jahren fast jährlich verändert wurden (Hinterberger 2020). Bereits seit Anfang der 1990er Jahre hat es in Österreich Verschärfungen im Asylrecht und im NAG gegeben; eine Tendenz, die sich ab 2017 mit der Übernahme der Bundesregierung durch die rechtskon-servative Koalition von ÖVP und FPÖ weiter zugespitzt hat. Dies hat sich auch in integrationspolitischen Maßnahmen niedergeschlagen, beispielsweise indem Aufenthaltstitel an den Nachweis von Sprachkenntnissen und sogenannten „Wertetests" geknüpft wurden (Peyrl 2018). Grenzsicherung und die Bekämpfung von irregulärer Migration sind seit nunmehr mehr als drei Dekaden ein beherrschendes Thema im öffentlichen Diskurs. Immer wieder wird eine härtere Gangart, z.B. bei Abschiebungen, angekündigt und umgesetzt

5 Beispielsweise bei Personen, denen aufgrund von Straffälligkeit der Asylstatus aberkannt wurde, der Asylgrund aber nach wie vor besteht.

(Hinterberger 2020; Stiller/Humer 2020; Wodak 2018; Rosen-berger/Müller 2020).

4. Wiens Umgang mit Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität

Wie auch in Cardiff und Frankfurt am Main ist die Versorgung von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Wien sehr stark von ehrenamtlichem Engagement sowie von spendenfinanzierten Unterstützungsangeboten von NGOs und zivilgesellschaftlichen Initiativen abhängig, die mit komplexen rechtlichen, sozialen und ökonomischen Problemkonstellationen konfrontiert sind. Mit ihren Angeboten bemühen sie sich, markante Versorgungslücken zu schließen. Die NGOs und Initiativen sind sehr unterschiedlich organisiert, finanziert und personell ausgestattet. Oft sind es hybride Organisationen, die teils staatliche und/oder städtische Fördergelder erhalten, teils auch stark auf Spenden und in allen Fällen auf freiwilliges Engagement angewiesen sind. Vielen fehlt es an finanziellen und/oder personellen Ressourcen, was dazu führt, dass der Bedarf an Angeboten und Unterstützung durchwegs deutlich über das hinausgeht, was die NGOs und Initiativen abdecken können, was in den Stakeholder-Meetings und Interviews immer wieder ausgedrückt wurde (SV1; SV2; V6; V11; V21).

4.1 Gesundheitsversorgung

Im Artikel 35 der EU-Grundrechtecharta ist das Recht auf Gesundheitsversorgung festgeschrieben. Ein Krankenversicherungsschutz ist in Österreich prinzipiell gesetzlich verpflichtend. In der Regel werden Personen über die Erwerbstätigkeit oder einen Pflichtversicherungstatbestand – etwa Bezug von Sozialleistungen oder Arbeitslosengeld – automatisch versichert. Dennoch gibt es in Österreich viele Menschen ohne Krankenversicherung (Fuchs 2019). Ein EU-Bürger mit prekärem Status, der seit ca. 16 Jahren in Wien lebt, erklärt dies im Interview lakonisch: „*So ist das halt in Wien: Wenn man arbeitet, dann ist man versichert. Wenn man nicht arbeitet, ist man nicht versichert*“ (V25). Unversicherte Personen haben lediglich einen Rechtsanspruch auf Notfallversorgung. Allerdings werden unversicherte Patient:innen im Regelfall von Krankenhäusern als Privatpatient:innen eingestuft. Somit wird ihnen die Behandlung in Rechnung gestellt. Diese Rechnungen können ruinös hoch sein, weshalb Menschen ohne Versicherung auch in medizinischen Notfällen z.T. kein Krankenhaus aufsuchen (V4; V6; V22; Fuchs 2019; Spencer/Hughes 2015; Karl-Trummer et al. 2009).

Ausnahmen von der Verpflichtung, Behandlungen aus eigener Tasche zu bezahlen, gibt es nur bei medizinischen Maßnahmen, die zur Eindämmung von ansteckenden Krankheiten dienen. Dies hat besonders während der COVID 19-Pandemie eine Rolle gespielt. Obwohl der Gesundheitsbereich am Rande seiner Kapazitäten war, schätzt eine Mitarbeitende einer NGO im Gesundheitsbereich die Entwicklungen für Unversicherte positiv ein:

„Was super gut funktioniert hat, ist, dass seit Corona ganz viele Dinge plötzlich selbstverständlich sind. Dass Impfungen für alle gratis sind, unabhängig vom Versicherungsstatus, das ist echt toll." (V6).

Ähnlich wie bei den Maßnahmen zur Eindämmung der COVID 19-Pandemie agiert der städtische Gesundheitsdienst (MA15) bei Verdacht auf Tuberkulose. In solchen Verdachtsfällen sind verpflichtende, aber kostenlose Screenings und Behandlungen vorgesehen (Tuberkulosegesetz, BGBl. Nr. 127/1968; Spencer/Hughes 2015).

4.1.1 Das Gesundheitsangebot für unversicherte Menschen in Wien

Um die primäre und sekundäre Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung kümmern sich in Wien ausschließlich zivilgesellschaftliche Organisationen, da es von städtischer Seite in diesem Bereich keine Angebote gibt. Die NGOs im Gesundheitsbereich zeichnen sich durch eine hybride Struktur aus, in der haupt- und ehrenamtliche Mitarbeitende eng kooperieren. Viele Leistungen werden unentgeltlich erbracht. Die Finanzierung der Angebote läuft teils über Spenden, teils durch Beiträge seitens der Österreichischen Gesundheitskasse und vom Fonds Soziales Wien (FSW). Der FSW ist ein Unternehmen der Stadt Wien, das mit der Organisation und Förderung der Sozial- und Gesundheitslandschaft in Wien beauftragt ist (Fonds Soziales Wien o.J.).

Das *Gesundheitszentrum neunerhaus* und *AmberMed*[6] bieten Gesundheitsversorgung durch Allgemeinmediziner:innen und Spezialist:innen sowie kostenfreie Medikamentenausgabe an mittellose Patient:innen (siehe dazu insbesondere den Beitrag von Reid und Christanell in diesem Band). Bei *AmberMed* gibt es täglich allgemeinmedizinische Ordination, einmal pro Woche eine sogenannte Kindersprechstunde und gynäkologische Behandlungsmöglichkeiten. Darüber hinaus kann dort eine sogenannte Sozialgeburt vermittelt werden, die es unversicherten Schwangeren ermöglicht, zum vergünstigten Preis von 800 € regulär in einem Wiener Krankenhaus zu gebären (AmberMed 2021). Beide NGOs betreiben zahlreiche Kooperationen mit niedergelassenen Ärzt:innen, Laboren und Diagnostikzentren, die ihre Leistungen pro bono für deren Patient:innen erbringen. Das *neunerhaus* und der

6 AmberMed wird von der Diakonie in Zusammenarbeit mit dem Roten Kreuz betrieben.

Louise-Bus der Caritas bieten darüber hinaus mobile Gesundheitsversorgung, oft in Unterkünften der Wohnungslosenhilfe.

Die zentrale Rolle der begleitenden sozialarbeiterischen Betreuung zeichnet die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Organisationen besonders aus. Bei neuen Patient:innen gibt es jeweils eine Erstabklärung, bei der auch die generellen Lebensumstände erhoben werden. Wenn es möglich erscheint, unterstützen die NGOs bei der Wiedereingliederung in das Regelsys-tem. Um entsprechende Ansprüche geltend zu machen, ist die professionel-le Unterstützung durch Sozialarbeiter:innen unerlässlich. Auch Mehrspra-chigkeit wird von den im Gesundheitsbereich tätigen Expert:innen als es-sentiell für eine gelingende Unterstützung und für den Vertrauensaufbau mit den z.T. sehr prekär lebenden Patient:innen eingeschätzt.

Die stationäre Behandlung von Menschen ohne Versicherung gestaltet sich allerdings etwas schwieriger. Die Stadt Wien ist Betreiberin der großen städtischen Krankenhäuser. Zusätzlich gibt es zahlreiche Krankenhäuser von privaten, zumeist kirchennahen Trägern. Einige davon, wie das *Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Wien* bieten kostenlose stationäre und ambulante Behandlungen für Menschen ohne Krankenversicherung. Die Krankenhäuser der Vinzenz-Gruppe kooperieren mit dem *neunerhaus* und *AmberMed* und gewähren ebenfalls unentgeltliche stationäre Behandlungen für deren unversicherte Patient:innen. Diese Angebote können auch anonym genutzt werden. Darüber hinaus gibt es weitere zivilgesellschaftliche Beratungs- und Therapieangebote, besonders im Bereich der psychischen Gesundheit (V2; V6; V22; Stiller/Humer 2020).

4.1.2 Herausforderungen und Versorgungslücken

Trotz des engagierten Angebots gibt es zahlreiche Herausforderungen in der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung in Wien. Die hybride Personal- und Finanzierungsstruktur der Organisationen ist zwar schon seit Jahren einigermaßen stabil. Sie birgt aber eine gewisse Unsicherheit, da mit Spenden und ehrenamtlich arbeitenden Fachkräften nur bedingt verlässlich gerechnet werden kann und die Weiterfinanzierung durch die öffentliche Hand immer wieder neu beantragt werden muss. Das erschwert eine langfristige Planung. Nach wie vor gibt es zahlreiche Versorgungslücken, beispielsweise im stationären Bereich. So decken die Kran-kenhäuser, welche Patient:innen von neunerhaus und AmberMed behan-deln, nicht alle Bereiche ab. Besonders fehlt es an stationären Behand-lungsmöglichkeiten für Kinder. Allgemein ist es schwierig, kostspielige Behandlungen für unversicherte Personen zu erhalten. Wichtig ist auch hier der Einsatz von Sozialarbeiter:innen, die sich an die Krankenanstalten und an die Träger wenden und Sozialberichte schreiben, damit diese die Be-handlungskosten übernehmen

oder zumindest einer Ratenzahlung zu-stimmen. Während die NGOs in diesem Bereich die Kooperation mit den oben genannten, privat betriebenen Krankenhäusern als positiv beschrieben, wurde die Zusammenarbeit mit den öffentlichen Spitälern des Ge-sundheitsverbunds und die Kooperation mit der städtischen Gesundheitsbehörde bemängelt (V2; V6; V22).

Die meisten Migrant:innen in prekären Lebenslagen suchen erst dann Unterstützung, wenn der Leidensdruck schon sehr hoch ist. Das führt dazu, dass Krankheiten oft schon weit fortgeschritten sind, was die Behandlung dann langwierig und noch kostspieliger macht. Daher haben sich die NGOs eine nachhaltige Investition in die gesundheitliche Vorsorge und Prävention unter Einbeziehung von Personen ohne Krankenversicherung zum Ziel gesetzt (siehe dazu den Beitrag von Reid und Christanell in diesem Band).

4.2 Unterbringung

Wien verfügt über eine lange Geschichte und ein im internationalen Vergleich beachtlich umfangreiches Angebot der Versorgung der Stadtbevölkerung mit leistbarem Wohnraum, der von gefördertem Wohnbau bis hin zu kommunalen Wohnungen (Gemeindebau) reicht. Der Zugang ist allerdings vom Status und der Aufenthaltsdauer abhängig: Nur Personen, die Österreicher:innen gleichgestellt sind, also Drittstaatenangehörige mit Daueraufenthalt, Personen mit Asylstatus oder EU/EFTA-Bürger:innen haben Zugang; dies allerdings erst nach zwei Jahren und nur mit dem Nachweis ununterbrochen an einer Adresse in Wien wohnhaft gewesen zu sein. Darüber hinaus dürfen keine mietrechtlichen Bedenken bestehen (Kumnig 2018; Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014). Der Zugang zum Gemeindebau ist für nicht-österreichische Staatsbürger:innen erst seit 2006 gegeben, weil letztlich erst die EU-Antidiskriminierungsrichtlinien dafür gesorgt haben, dass der Ausschluss aller Migrant:innen aus dem Gemeindebau nicht mehr haltbar war (Kumnig 2018).

Migrant:innen mit prekärem Status haben aber im Regelfall[7] keinen Anspruch auf eine Gemeindewohnung und keinen Zugang zum geförderten Wohnbau und sind daher auf den privaten Wohnungsmarkt angewiesen. Prekarisierte Menschen sind bei der Wohnungssuche mit zahlreichen rechtlichen, administrativen und finanziellen Hürden, sowie mit Informationsdefiziten oder offener Diskriminierung konfrontiert (Gutheil-Knopp-Kirchwald/Kadi 2014: 20; Nowak 2013; Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe 2016). Auch sind Migrant:innen in prekären Verhältnissen gefährdet, von Vermieter:innen ausgenutzt zu werden, beispielsweise in Quartieren, in denen Betten in überfüllten Zimmern an migrantische Arbeiter:innen

7 Ausnahmen bestehen in bestimmten Fällen, z.B. teils für Opfer von Menschenhandel (V4).

im Niedriglohnsektor zu extrem überhöhten Preisen vermietet werden. Berichtet wird auch über Substandard-Wohnungen, die trotz gravierender Mängel wie etwa Schimmel nur zu haben sind, wenn sehr hohe Mieten bezahlt werden (SV1; V3; V4; V16; V23; V27). Die Mieter:innen erhalten in solchen Quartieren darüber hinaus oftmals keinen Meldezettel, der ihren Wohnsitz bestätigt. Die fehlende Meldung in Wien kann dazu führen, dass die Betroffenen keine Ansprüche auf Sozialleistungen oder geförderten Wohnraum geltend machen können, obwohl sie faktisch schon lange in Wien leben (V3; V18).

4.2.1 Angebote der Wiener Wohnungslosenhilfe

Die *Wiener Wohnungslosenhilfe* (WWH) ist Teil des *Fonds Soziales Wien* und bietet von Wohnungslosigkeit betroffenen oder bedrohten Personen ein breites Spektrum an Unterstützungsangeboten; von Straßensozialarbeit über Tageszentren hin zu verschiedenen Formen betreuten Wohnens, darunter innovative Modelle wie *Housing First* oder *Chancenhäuser* (Gutlederer/Zierler 2020; Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen 2021). Migrant:innen mit prekärem Status haben im Regelfall allerdings keinen Anspruch auf die Leistungen der WWH, weil sie nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen, wie beispielsweise einen Meldezettel, der nachweist, dass sie schon länger in Wien leben. Das führt dazu, dass sie für nicht-anspruchsberechtigt befunden werden und vom FSW keine Förderbewilligung erhalten (SV1; V3; V4, V18; siehe auch Krivda 2018).[8]

4.2.2 Winterpaket

Dennoch finanziert die Stadt Wien diverse Angebote, die vorwiegend von nicht-anspruchsberechtigten Personen genutzt werden. In den Wintermonaten stellt die Stadt Wien ca. 900 Schlafplätze im Rahmen des *Winterpakets* zur Verfügung, das unabhängig vom Status einen Schlafplatz und Zugang zu Hygiene und Verpflegung bietet. Tagsüber gibt es Tageszentren. Die Ange-

8 Anspruchsberechtigt auf Leistungen der WWH sind nur Personen, die Österreicher:innen gleichgestellt sind im Sinne des Wiener Sozialhilfegesetzes, was die meisten prekären Migrant:innen ausschließt. Als nicht-förderwürdig können darüber hinaus auch Personen befunden werden, die einen Aufenthaltsstatus oder auch die österreichische Staatsbürger:innenschaft haben, aber z.B. in einem anderen Bundesland obdachlos wurden (Krivda 2018; SV1; V18).

bote werden größtenteils von NGOs an unterschiedlichen Standorten betrieben.[9] Durch Spenden werden an diesen Standorten ergänzende Angebote finanziert. Die Sozial- und Rückkehrberatung für EU-Bürger:innen, die von der Caritas betrieben und vom FSW finanziert wird, bietet darüber hinaus muttersprachliche Beratung, versucht abzuklären, ob Ansprüche auf Leistungen bestehen, vermittelt Schlafplätze und finanziert auf Wunsch ein Ticket ins Herkunftsland. Das Angebot wird mit der humanitären Verpflichtung begründet, Menschen vor dem Kältetod zu bewahren. Gleichzeitig profitieren die Stadt und ihre Bewohner:innen von weniger sichtbarer Obdachlosigkeit (V3, V4, V18). Dass diese Angebote fast ausschließlich von prekären Migrant:innen, die nicht anspruchsberechtigt sind, genutzt werden, kommt in der öffentlichen Kommunikation der Stadt sowie der Trägervereine allerdings nicht vor (V3).

Eine besondere Herausforderung im Kontext der Wohnungs- und Obdachlosigkeit ist die Versorgung von Menschen mit gesundheitlichen Problemen, insbesondere die Kombination von körperlichen Beschwerden mit psychischen Erkrankungen, Suchterkrankungen und/oder Pflegebedürftigkeit, was vor allem ältere Menschen betrifft. Nicht-anspruchsberechtigte Personen, die in Wien faktisch einen verfestigten Wohnsitz haben, d.h. seit Jahren hier leben und keine Rückkehrperspektive haben, bleiben oft über einen längeren Zeitraum in Notunterkünften des Winterpakets. Zwar gibt es mobile medizinische Versorgung, die NGOs teils wöchentlich vor Ort bieten. Allerdings sind diese Quartiere weder räumlich noch personell für die Versorgung von Menschen mit Pflegebedarf oder psychischen Erkrankungen ausgelegt (SV1; V3). Diese Menschen wurden auch von Seiten des FSW als besonders vulnerable Gruppe identifiziert. Eine langfristige Lösung ist bisher dennoch nicht vorhanden (V3; V4; V18; Diebäcker et al. 2021).

2020 und 2021 war das Winterpaket aufgrund der COVID 19-Pandemie ganztägig und auch in den Sommermonaten geöffnet. Im Jahr 2022 waren in diesem Rahmen nur noch ca. 250 Winterpaketsplätze auch über den Sommer für vulnerable Personen verfügbar. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen fordern seit Längerem ganzjährige niederschwellige Angebote zur 24-Stunden-Versorgung für obdachlose Menschen ohne Anspruchsberechtigung. Dies wäre nachhaltig und hätte eine positive Auswirkung auf den Gesundheitszustand von prekären obdachlosen Migrant:innen. Dies würde wiederum auch eine Entlastung für das Personal mit sich bringen, wie die ausgeweiteten Öffnungszeiten während der COVID 19-Pandemie gezeigt haben (V3; V18; Verband Wiener Wohnungslosenhilfe 2022; Initiative Sommerpaket o.J.).

9 Folgende Trägervereine betreiben Chancenhäuser und Notquartiere im Rahmen der WWH: Arbeiter Samariter Bund, Caritas, Johanniter, St. Elisabeth Stiftung, Volkshilfe Wien, Rotes Kreuz und Obdach Wien. Obdach Wien ist eine Tochtergesellschaft des FSW (Fonds Soziales Wien o.J.).

4.2.3 Chancenhäuser

Ein weiteres niedrigschwelliges Angebot sind seit Sommer 2018 die *Chancenhäuser*. Diese sollen allen Menschen in Not eine vorübergehende Unterbringung ermöglichen. In Wien gibt es ungefähr 650 Chancenhausplätze, von denen einige speziell Frauen, Paaren und Familien vorbehalten sind (Gutlederer/Zierler 2020). Der Aufenthalt in den *Chancenhäusern* ist in der Regel auf drei Monate begrenzt und soll zur Abklärung von Wohnperspektiven und Ansprüchen dienen. Ziel ist es, zu verhindern, dass Obdachlosigkeit verfestigt wird. In diesem Sinne werden die Bewohnenden sozialarbeiterisch begleitet. *Chancenhäuser* sind als niedrigschwellige Unterkünfte mit Objektförderung konzipiert. Den Mitarbeiter:innen in den Einrichtungen werden Ermessensspielräume eingeräumt, damit sie entscheiden können, wen sie aufnehmen und für wie lange, vorausgesetzt, es gibt in der Einrichtung einen geeigneten freien Platz. Da Menschen mit prekärem Status in der Regel keinen Anspruch auf weiterführende Leistungen der WWH und/oder keinen Zugang zum regulären Arbeitsmarkt haben, sind für viele nur selten realistische Folgeperspektiven vorhanden. Es liegt im Ermessen der Einrichtungsleitung, diese Perspektiven abzuschätzen, was dazu führt, dass Zugang und Aufenthaltsdauer in den verschiedenen *Chancenhäusern* unterschiedlich gehandhabt werden. Das kann dazu führen, dass Personen, die anspruchsberechtigt sind und einen geregelten Status haben, bevorzugt werden, aber auch, dass in Härtefällen die Dreimonatsfrist ausgeweitet wird (V18; Diebäcker et al. 2021).

Ein Mitarbeiter eines Chancenhauses beschreibt im Interview die damit verbundene Ambivalenz, einerseits den städtischen Auftrag zu erfüllen, der primär in der Erstabklärung und Weitervermittlung liegt. Andererseits wird versucht, den jeweiligen komplexen Lebenssituationen der Betroffenen gerecht zu werden, die beispielsweise Geld für Kaution und Miete einer eigenen Wohnung ansparen oder noch etwas länger regulär arbeiten müssen, um Anspruch auf Sozialleistungen und geförderten Wohnraum zu erhalten, oder auf Rückmeldung der Einwanderungsbehörde MA35 zu ihrem Aufenthaltsstatus warten. Dies können Gründe dafür sein, dass auch nicht-anspruchsberechtigte Migrant:innen in einem *Chancenhaus* aufgenommen werden und z.T. auch länger als die vorgesehenen drei Monate bleiben. Darüber hinaus kann auch die Vulnerabilität, die zum Beispiel mit schweren psychischen und/oder physischen Beeinträchtigung einhergeht, ein Grund für die Aufnahme sein (V18). Ein Betroffener ohne regulären Aufenthaltsstatus beschrieb seine Erfahrung im Chancenhaus folgendermaßen:

> „Eigentlich hätte ich dort [im Chancenhaus] nicht bleiben dürfen, aber eine Frau hat es mir ermöglicht, sie arbeitet für die Caritas. Eigentlich müsste ich einen Ausweis haben, um dort zu sein, aber sie sagte ihnen, dass ich meinen Ausweis bald bekomme, so dass ich dort bleiben durfte. Aber natürlich bekam ich meinen Ausweis nicht. Aber ich habe mich sehr

gut benommen, ich bin sehr respektvoll zu allen, also ließen sie mich für drei Monate bleiben. Aber nach drei Monaten gab es keine Veränderung, da musste ich gehen" (V24).

4.2.4 Weitere Unterbringungsangebote

Für diejenigen, die von der WWH nicht erreicht werden, bieten einige zivilgesellschaftliche Einrichtungen wie das *Ute Bock Haus* oder das *Haus Amadou* der Caritas spendenfinanziert längerfristige Unterbringungsmöglichkeiten und schließen damit Lücken im städtischen Versorgungssystem. Diese Angebote richten sich vor allem an Drittstaatsangehörige, insbesondere an abgewiesene Asylwerber:innen. Prekäre EU-Bürger:innen werden dort in der Regel nicht aufgenommen. Die Entscheidung darüber, wer untergebracht wird und wer nicht, ist einerseits von den verfügbaren Räumlichkeiten abhängig, andererseits auch maßgeblich von der wahrgenommenen Bedürftigkeit. Beispielsweise werden Familien mit Kindern, die sonst obdachlos wären, bevorzugt. In all diesen Quartieren gibt es sozialarbeiterische Begleitung und die Personen können in der Regel bleiben, bis Anschlusslösungen gefunden werden, also oft auch über mehrere Jahre hinweg. Durch die sozialarbeiterische Unterstützung und Beratung gelingt es immer wieder, dass Personen einen regulären Aufenthalt erhalten, wieder in die Grundversorgung aufgenommen werden oder eine private Anschlusslösung finden. Aber auch zu Abschiebungen kommt es immer wieder in diesen Einrichtungen. Obwohl regelmäßig Plätze frei werden, müssen bedürftige Personen immer wieder auch abgewiesen werden, da der Bedarf stetig größer als das Angebot ist. (V21; V11).

Weitere Unterbringungsangebote gibt es im *Haus Jaro* der Caritas. Dort können sich obdachlose Menschen, die aus dem Krankenhaus entlassen werden, aber gesundheitlich noch angeschlagen sind, unabhängig von Aufenthaltsstatus und Krankenversicherung auskurieren. Für alleinerziehende Frauen und ihre Kinder gibt es unabhängig von Aufenthaltsstatus und Anspruchsberechtigung auch Wohnmöglichkeiten in der *St. Elisabeth Stiftung*, die seit kurzem auch vom FSW gefördert wird (St. Elisabeth Stiftung o.J.).

4.2.5 Hindernisse bei der Nutzung der Angebote

Neben den strukturellen Zugangshürden gibt es mehrere Faktoren, die prekäre Migrant:innen davon abhalten, eine Unterkunft aufzusuchen. Die Angebote der WWH können beispielsweise nicht anonym genutzt werden. Es finden auch immer wieder Abschiebungen aus den Quartieren statt. Die Angst vor Inhaftierung und Abschiebung kann dazu führen, dass Betroffene bevorzugt bei Bekannten oder Familienangehörigen unterkommen (V14; V18; V24). Ein weiterer Grund ist die Stigmatisierung, die mit der Inanspruch-

nahme der Quartiere einhergeht. Dies hält Frauen besonders häufig von solchen Angeboten ab. Darüber hinaus können zahlreiche weitere Motive wie Scham, Würde, Ablehnung oder Unwissenheit eine Rolle spielen (SV1; V3; V4; V18; Beeck et al. 2020: 16; Diebäcker et al. 2021). Angesichts der zahlreichen Hürden kann davon ausgegangen werden, dass viele prekäre Migrant:innen nicht in öffentlichen oder geförderten Unterkünften, sondern privat unterkommen. Das führt, wie bereits oben ausgeführt, für die betroffenen Personen zu einer erhöhten Vulnerabilität bezüglich Ausbeutung und mitunter dazu, dass sie in Abhängigkeitsverhältnissen oder Gewaltbeziehungen bleiben (SV1; V3; V4; V16; V18).

4.3 Gewaltschutz

Aus zahlreichen Gründen sind Frauen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität wesentlich stärker als Männer gefährdet, in ausbeuterische und gewaltvolle Verhältnisse zu geraten. Auch die Gefahr, Opfer von Menschenhandel zu werden, ist für Frauen in unsicheren aufenthaltsrechtlichen Situationen deutlich erhöht (SV1; SV2; V1; V7). Gewaltschutzangebote wie Frauenhäuser stehen Frauen prinzipiell ohne aufenthaltsrechtliche Barriere offen. Allerdings fehlt den Frauen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität oft die Anschlussperspektive, da die Angebote der WWH für sie nicht zugänglich sind und sie auch die Zugangskriterien für den geförderten Wohnbau nicht erfüllen (V7; V20). Daher gibt es Kooperationen der Frauenhäuser mit Einrichtungen der WWH und mit dem FSW, um Opfern von Gewalt und Ausbeutung längere Schutzperspektiven zu bieten. Auch mit NGOs gibt es Kooperationen, um mittels spendenfinanzierter Unterstützungsangebote Folgeperspektiven zu eröffnen (V11). Mehrfach wurde betont, dass im Kontext von Erwerbstätigkeit eine mangelnde Sensibilität für Ausbeutung zu beobachten ist und es dementsprechend – trotz einiger zivilgesellschaftlicher Kampagnen zu einzelnen Sektoren[10] – insgesamt zu wenig Sensibilisierungsmaßnahmen und Unterstützungsangebote gibt (SV1; V1; V7; V8).

Als größte Herausforderung im Opferschutz wurde die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit genannt, die mit dem Ausbruch aus einer Gewaltbeziehung oder dem Verlassen eines ausbeuterischen Kontextes einhergehen kann. Eine Scheidung oder das Ausscheiden aus einem Arbeitsverhältnis können zum Verlust der Aufenthaltsberechtigung führen. Für Betroffene von

10 Beispielsweise mangelt es an Sensibilisierung und Schutzmaßnahmen für 24-Stunden-Betreuer:innen, die in privaten Settings arbeiten und wohnen und dort Opfer von sexueller und körperlicher Gewalt werden. Aus einer Selbstorganisation von 24-Stunden-Betreuer:innen ist aktuell eine Kampagne entstanden, die für mehr Rechte und bessere Arbeitsverhältnisse Stimmung machen soll (SV1; IG24 o.J.).

Menschenhandel kann es sehr schwierig sein, die Täter:innen zu verlassen, auch da dies mit der Angst einhergeht, in Kontakt mit den Behörden zu kommen und ins Herkunftsland abgeschoben zu werden. Eine Mitarbeiterin einer Schutzeinrichtung sieht diesbezüglich Sensibilisierungsbedarf bei Behörden sowie die Notwendigkeit, die Regularisierung für Opfer von Gewalt, Ausbeutung und Menschenhandel zu erleichtern:

> „Ich glaube unter anderem, warum ein Aufenthalt auch sehr wichtig ist für Frauen, die ausgebeutet wurden, ist, weil sonst genau das, was die Täter:innen gesagt haben, passiert: Ihnen wird dann nicht geglaubt und sie werden abgeschoben“ (V7).

Es gibt zwar einen temporären rechtlichen Schutz für Opfer von Menschenhandel, allerdings ist dieser an die Kooperation mit den Behörden und an eine Anzeige geknüpft. Einen eigenen Aufenthaltsstatus gibt es für diese vulnerable Gruppe nicht, sodass eine Abschiebung ins Herkunftsland eine mögliche Folge der offiziellen Anzeige sein kann. Zahlreiche Organisationen plädieren für die Einführung eines eigenständigen Aufenthaltstitels für Betroffene von Gewalt, Ausbeutung oder Menschenhandel (SV1; V1; V5; V7; V8; Schlintl/Sorrentino 2021).

4.4 Bildung

Während das Bildungssystem in Wien für Kinder im schulpflichtigen Alter inklusiv ist und es diesbezüglich klare gesetzliche Regelungen gibt, ist es um den Zugang zu Bildung für Jugendliche und Erwachsene deutlich schlechter bestellt. Für Jugendliche mit prekärem Status gibt es einige Angebote zur Sprach- und Kompetenzförderung. In der Erwachsenenbildung finden sich kaum niederschwellige Angebote, die für prekäre Migrant:innen zugänglich sind. Wie auch in anderen Bereichen werden Lücken hauptsächlich von NGOs und Freiwilligen gedeckt.

4.4.1 Kinder bis 15 Jahre

In Österreich herrscht für Kinder zwischen 6 und 15 Jahren Unterrichtspflicht. Dies gilt auch für Kinder mit prekärem Status.[11] Die Pflicht, Kinder in Schulen oder in gleichwertigen, von der Schulbehörde genehmigten Settings zu unterrichten, gilt auch für Kinder, die nur vorübergehend in Wien leben. 2017 hat das Bundesministerium für Bildung in einem Rundschreiben an die Landesschulräte explizit darauf hingewiesen, dass das Recht auf Bildung auch für Kinder mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus gilt (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2017). Ab einem Alter von

11 Gemäß § 1 Abs. 1 Schulpflichtgesetz 1985

5 Jahren gibt es zudem bereits das verpflichtende Kindergartenjahr. Kinder können auch davor einen städtischen Kindergarten besuchen, wenn ihr Hauptwohnsitz in Wien ist. Der Besuch des Kindergartens ist kostenlos[12] (Bundesministerium für Finanzen o.J.; Stadt Wien o.J.b).

Von den Interviewpartner:innen wurde erwähnt, dass es dennoch immer wieder zu Unsicherheiten von Lehrpersonen oder Schulleitung kommt, wenn sie mit Kindern mit prekärem Aufenthaltsstatus in Kontakt kommen. Hier wird noch Informations- und Schulungsbedarf gesehen (V15; V19). Darüber hinaus gibt es insbesondere armuts- und sprachbedingte Ausschlüsse, beispielsweise – und auf den ersten Blick paradoxerweise – durch die 2019 eingeführten Deutschförderklassen. Deren Lehrinhalte sind in § 8 des Schulorganisationsgesetzes detailliert festgelegt. Sie ersetzen die bisherigen Kurse, in denen Lehrpersonen gemeinsam mit der Schulleitung entscheiden konnten, welche Fördermaßnahmen für welches Kind nötig sind. Die neuen unflexiblen Vorgaben für den Unterricht bezeichnet eine Interviewpartnerin als „*schwer diskriminierendes und selektives System*“, welches dem Sprachlernen nicht förderlich ist (V19).

4.4.2 Ausbildungspflicht für Jugendliche

In Österreich besteht nach der Phase der Unterrichtspflicht seit 2016 noch eine Ausbildungspflicht für Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung o.J.), mit der gewährleistet werden soll, dass Jugendliche nicht ohne abgeschlossene Ausbildung auf den Arbeitsmarkt kommen. Problematischerweise sind jugendliche Asylwerber:innen davon ausgenommen, ebenso Jugendliche mit prekärem Status (SOS Mitmensch 2017). Nicht selten wird daher die Chance, dieser Gruppe in der Zeit der oft mehrere Jahre dauernden Asylverfahren eine Ausbildung zu geben, versäumt. Für Jugendliche und junge Erwachsene ab 15 Jahren bestehen in Österreich unterschiedliche Bildungsmöglichkeiten. In Wien gibt es dazu zahlreiche Beratungsangebote. Je nach Vorbildung, Aufenthaltsdauer und -status sowie durchlaufenem Bildungsweg (im Herkunftsland oder in Österreich) sind die Zugänge teils deutlich erschwert. Gerade für junge Migrant:innen mit prekärem Status, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, kann es herausfordernd sein, ein geeignetes Bildungsangebot

12 Es fällt ein monatliches Essensgeld von 72,33 € an, von dem sich Haushalte mit sehr geringem Einkommen allerdings befreien lassen können. Dafür muss ein Antrag bei der Wiener Kinder- und Jugendhilfe (MA11) eingereicht werden, was eine bürokratische Hürde darstellt, die abgesehen von den erforderlichen Sprachkenntnissen insbesondere für Eltern, die informell beschäftigt sind und daher ihre Einkommensverhältnisse weder nachweisen können noch wollen, zum Ausschlusskriterium werden kann.

zu finden. Sie haben beispielsweise nicht die Möglichkeit, eine Lehre zu absolvieren[13] (V15; V19; SOS Mitmensch 2017; asylkoordination österreich o.J.a).

4.4.3 Erwachsenenbildung

Auch für erwachsene Migrant:innen mit prekärem Status ist der Zugang zu Deutschkursen und Weiterbildungsmöglichkeiten kaum gegeben. Staatlich geförderte Kurse sind an den Aufenthaltsstatus geknüpft. Für Asylwerber:innen werden Kurse angeboten und Fahrtkosten übernommen. Mit dem rechtskräftig negativen Asylentscheid entfällt der Bildungsanspruch und der Zugang zu den Tickets für den öffentlichen Verkehr (SV1; V17; V23). Um dieser Benachteiligung entgegenzuwirken, bieten zivilgesellschaftliche Organisationen Bildungsangebote an, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus zugänglich sind und von ehrenamtlichen Lehrpersonen angeleitet werden (V13; V21). Allerdings ist das Angebot nicht ausreichend und es gibt zahlreiche Herausforderungen, vor allem bezüglich der finanziellen und zeitlichen Ressourcen für einen regelmäßigen Kursbesuch. Eine interviewte Person mit prekärem Status aus der EU erläuterte etwa, dass sie gerne als Taxifahrer:in arbeiten würde, dafür aber einen Qualifizierungskurs absolvieren müsste. Dies würde bedeuten, dass sie weniger Zeit für die irreguläre Arbeit und dadurch ihre Familie nicht genügend Einkommen für Miete und Deckung der Grundbedürfnisse hätte (V25). Hierin zeigt sich einmal mehr, dass Personen mit prekärem Status – selbst, wenn sie einen Zugang zum Arbeitsmarkt gefunden haben – kaum aus der Prekaritätsspirale herauskommen, weil ihnen die meisten anderen Zugänge verwehrt sind.

5. Weitere Ergebnisse

Arbeit, reguläre wie irreguläre, ist Grundlage einer nachhaltigen Existenzsicherung und zentral bei der Unterstützung von Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist dabei oft das entscheidende Nadelöhr für prekäre Migrant:innen. Die Leiterin einer NGO fasst es folgendermaßen zusammen:

13 Wenn Arbeitgeber:innen asylsuchende Jugendliche beschäftigen wollen, müssen sie beim Arbeitsmarktservice eine Beschäftigungsbewilligung einholen, die laut Teilnehmer:innen unserer Studie nicht leicht zu erhalten ist (SV1, V19). Wenn der Asylantrag abgelehnt wird oder wenn die Jugendlichen von vornherein einen prekären Aufenthaltsstatus hatten, besteht gar keine Chance, dass einem Unternehmen die Bewilligung, sie zu beschäftigen, erteilt wird; auch nicht als Lehrlinge.

„Was alle diese Gruppen gemeinsam haben, […] ist die Tatsache, dass sie alle arbeiten gehen, weil sie ja keinen Zugang zu sozialen Leistungen haben. Sie haben keinen Anspruch auf Mindestsicherung, sie haben keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld und sie gehen alle arbeiten und manchmal arbeiten sie an zwei, drei verschiedenen Stellen, um sich […] und die Familie da irgendwie über die Runden zu bringen; und das ist schon sehr beeindruckend“ (V6).

Jedenfalls kann davon ausgegangen werden, dass sehr viele der Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität undokumentiert arbeiten. Dies kann unterschiedliche Gründe haben: Ihnen kann der Zugang zum regulären Arbeitsmarkt langfristig verwehrt sein. Strukturelle Benachteiligung und Rassismus können sie daran hindern, am regulären Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Oder sie haben Arbeitgeber:innen, die sie nicht anmelden. Das undokumentierte Arbeiten schließt sie vom Zugang zu zahlreichen staatlichen Unterstützungsleistungen aus. In diesem Bereich gibt es Unterstützungsangebote durch Gewerkschaften, die Arbeiterkammer Wien (AK) und UNDOK, eine Anlaufstelle für undokumentiert Arbeitende, sowie vereinzelt sektorspezifisch durch selbstorganisierte Initiativen.[14] Diese Akteur:innen betonen, dass es trotz aufenthaltsrechtlicher Ausschlüsse Arbeits- und Sozialrechte gibt, auf die alle Personen arbeitsrechtliche Ansprüche haben, unabhängig davon, ob ihr Arbeitsverhältnis oder ihr Aufenthalt regulär oder irregulär ist. Um diese Ansprüche geltend zu machen, benötigen diese Personen besonderen Schutz und Unterstützung (V1; SV1; SV2; siehe dazu auch den Beitrag von Yun in diesem Band).

Zentrale Bedeutung von Rechts- und Sozialberatung

Die extreme Komplexität des Asyl- und Fremdenrechts, aber auch des Sozialrechts machen Beratungsangebote unabdingbar. Ohne professionelle Unterstützung ist das Durchsetzen von Rechten oder die Geltendmachung von Ansprüchen für prekäre Migrant:innen kaum möglich. In Wien gibt es ein breites Angebot an sozialer und rechtlicher Beratung, das entweder allen in Wien lebenden Menschen offensteht oder sich explizit an Migrant:innen richtet. Teils sind die Angebote an den Status, z.B. als Asylwerber:in, geknüpft, zum Teil richten sie sich an Personen mit einer bestimmten Muttersprache unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Das Beratungsangebot umfasst Asyl- und Fremdenrechtsberatung, frauenspezifische Beratung, Schuldnerberatung, Beratung in Bezug auf Wohnen und Wohnungslosigkeit, Gesundheitsberatung, Bildungsberatung sowie Arbeitsmarktintegrations- und ar-

14 Beispiele sind die Kampagne *Sezonieri* für die Rechte von Erntearbeiter:innen (Gewerkschaft PRO-GE o.J.) und die Interessengemeinschaft der 24-Stunden-Betreuer:innen (IG24 o.J.)

beitsrechtliche Beratung. Mehrsprachigkeit und ein niederschwelliger Zugang sind für die Beratungsangebote beim Erreichen ihrer Zielgruppe von zentraler Bedeutung. Diesbezüglich variieren die verschiedenen Angebote stark, sodass ein Teil dieser Angebote wiederum für einen Teil der prekären Migrant:innen unzugänglich ist.

Die meisten Beratungsangebote werden von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Initiativen bereitgestellt, zum Teil im Auftrag oder mit Förderungen der Stadt und/oder vom Bund. Das sehr vielseitige Angebot in Wien zeigt, dass die unterschiedlichen Stakeholder:innen sich der Zentralität von Information und Beratung bewusst sind. Die Stadt finanziert viele Angebote zumindest teilweise. Eine weitreichende Veränderung, die unter der rechten ÖVP/FPÖ-Regierungskoalition auf Bundesebene eingeführt wurde, liegt in der 2021 vorgenommenen Neuorganisation der rechtlichen Beratung und Vertretung für Menschen im Asylverfahren. Diese vormals von NGOs bewerkstelligte und zumindest teilweise staatlich finanzierte Aufgabe wurde nun ausschließlich der *Bundesagentur für Betreuung- und Unterstützungsleistung* (BBU) überantwortet. Die BBU ist dem Innenministerium unterstellt, was zu viel Kritik führte, da die Unabhängigkeit von Beratung und Vertretung de facto nicht mehr gewährleistet ist. Seither bleibt Asylwerber:innen, die eine Beratung und Vertretung suchen, die eindeutig auf ihrer Seite steht, nur die Wahl zwischen oft für sie nicht leistbaren Rechtsanwält:innen und den chronisch überlasteten zivilgesellschaftlich organisierten Asylrechtsberatungsangeboten, die nun ausschließlich spendenfinanziert sind[15] und zu einem Teil vom ehrenamtlichen Engagement der Berater:innen getragen werden. Diese Beratungsangebote sind besonders wichtig für abgewiesene Asylwerber:innen, da sie die Lücken schließen, welche von der BBU nicht abgedeckt werden, sowie für Drittstaatsangehörige, die ihren Aufenthalt in Österreich nicht im des Rahmen des Asylsystems legitimieren können (SV1; SV2; Integrationshaus 2021; asylkoordination österreich o.J.b).

Die prekäre finanzielle Situation durchwegs aller in diesem Bereich spezialisierten Beratungseinrichtungen führt dazu, dass sich diese Stellen dazu genötigt sehen, einen Teil der ratsuchenden Personen – insbesondere jene, deren Anliegen aufgrund der Rechtslage weniger aussichtsreich erscheinen – abzuweisen bzw. an andere Stellen zu verweisen. Teils führen auch unklare Zuständigkeiten unter den Beratungsstellen dazu, dass ratsuchende Personen von Stelle zu Stelle geschickt werden, ohne dass jemand die Verantwortung

15 In dieser Hinsicht unterscheidet sich die Situation im Asylbereich von der im Bereich des Fremdenrechts. Fremdenrechtliche Angelegenheiten fallen in den Kompetenzbereich der Länder. Die Stadt Wien fördert vereinzelt NGOs, die in diesem Bereich Beratung anbieten. Keine Förderung der Stadt erhalten bislang jene zivilgesellschaftlichen Rechtsberatungsstellen, die zwar auch fremdenrechtliche Beratung anbieten, ihren Schwerpunkt jedoch im Asylrecht haben.

für ihren Fall übernehmen möchte. Dies kann zur Folge haben, dass Fristen verstreichen und somit vorhandene Ansprüche nicht mehr geltend gemacht werden können, was wiederum schwerwiegende aufenthalts- oder sozialrechtliche Konsequenzen mit sich bringen kann. So kann auch das Vertrauen in die Unterstützungsinfrastruktur verloren gehen, was es nochmals schwerer macht, Personen in prekären Verhältnissen zu erreichen und Betroffene von Ausbeutung, Gewalt und Menschenhandel zu identifizieren (SV1; SV2; V1; V8; V12; V14).

6. Diskussion und Konklusion

Wien hält für seine Einwohner:innen ein breites Angebot an Unterstützungsleistungen bereit, das allerdings für Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität nur teilweise zugänglich ist. Angebote für diesen Teil der Stadtbewohner:innen sind neben den öffentlich finanzierten Angeboten – insbesondere im Bereich der Wohnungslosenhilfe – vor allem engagierten und innovativen NGOs und zivilgesellschaftlichen Initiativen zu verdanken, die Lücken zu füllen und Missstände zu beheben versuchen. Viele dieser NGOs haben Best-Practice-Charakter. De facto ist es durchwegs der Selbstausbeutung der Mitarbeiter:innen geschuldet, dass eine Aufrechterhaltung des Beratungsbetriebes trotz des notorisch unzureichenden Spendenaufkommens möglich ist. Da es in Österreich, anders als beispielsweise in Deutschland, kaum gemeinnützige Stiftungen gibt, sind diese NGOs überwiegend auf Kleinspender:innen angewiesen und müssen z.T. auch einiges an Ressourcen ins Fundraising stecken. Jene Stellen, die zusätzlich Subventionen von Bund und/oder Stadt erhalten, stehen finanziell zwar etwas besser da, haben aber auch wesentlich mehr Aufwand aufgrund der formalen Erfordernisse, die mit der Abrechnung der Subventionen einhergehen. So gibt es insgesamt zwar eine Vielfalt an Angeboten, aber in unzureichendem Umfang. Nach wie vor bestehen gravierende Versorgungslücken, ganz besonders für Gruppen, die als vulnerabel eingestuft werden und auf Unterstützungsleistungen angewiesen sind. Die Einschätzung des Anspruchs auf Unterstützung, gerade dann, wenn die rechtlichen Grundlagen unklar sind und Ermessensspielräume lassen, wird im akademischen Diskurs unter dem Aspekt der *deservingness* diskutiert (Willen 2012; Chauvin/Garcés-Mascareñas 2014; Ataç 2019; vgl. dazu auch den Beitrag von Kirchhoff und Homberger in diesem Band). Wesentliche Bezugspunkte bei der Gewährung von Unterstützung sind die sogenannte Bleibeperspektive, das Kindeswohl, der Schutz vor Gewalt sowie psychische und physische Erkrankungen.

Die Stadt nutzt in einzelnen Sektoren Spielräume, um gewisse Leistungen auch für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zugänglich zu gestalten, wie beispielsweise bei einzelnen Angeboten der Wohnungslosenhilfe. Diese inklusiven Praktiken werden von der Stadt jedoch nicht groß publik gemacht und beworben. Sie sind als *shadow politics* zu bezeichnen (Ataç et al. 2020; Spencer 2014). Als solche zu bewerten sind auch finanzielle Förderungen, die beispielsweise die Gesundheitsversorgungseinrichtungen für Unversicherte von der Stadt erhalten. Die Stadt ist nicht offen inklusiv gegenüber Bewohner:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität und es bestehen zahlreiche Ausschlüsse. Dennoch finanziert die Stadt einzelne Angebote mit, die sich explizit an nicht-anspruchsberechtigte oder nicht-versicherte Personen richten. Allerdings handelt es sich dabei um finanzielle Zuschüsse für ein paralleles, von NGOs getragenes System und nicht um den Versuch, Personen in die Regelversorgung einzugliedern. Dass dies auch möglich wäre, hat die inklusive Test- und Impfstrategie der Stadt zur Bekämpfung der COVID 19-Pandemie gezeigt. Auch was das Recht auf Bildung für Kinder bis 15 Jahre angeht, helfen die klaren rechtlichen Regelungen, Barrieren abzubauen und Zugang zum Unterricht zu gewährleisten. Um in allen Bereichen grundrechtskonforme Zugänge zu schaffen, wäre ein klares Bekenntnis von Seiten der Stadtregierung und der Stadtverwaltung nötig, dass auch Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zur Stadtbevölkerung zählen.

Mitarbeiter:innen städtischer Behörden haben im Rahmen unserer Feldforschung allerdings wiederholt Zweifel geäußert, ob ein offener inklusiver Zugang für prekäre Migrant:innen auch im Sinne der Wiener Bevölkerung wäre (SV1; SV2; V9; V17). Bei den unterschiedlichen Magistratsabteilungen und Fachverwaltungen innerhalb der Stadt ist keine klare Linie erkennbar. Der Zugang zum Thema irreguläre Migration variiert von Stelle zu Stelle. Dementsprechend werden allfällige Handlungsspielräume uneinheitlich genutzt. Die Magistratsabteilung für Einwanderung und Staatsbürgerschaft (MA35) wurde beispielsweise wiederholt wegen langer Wartezeiten, diskriminierendem Verhalten und weiteren Verfehlungen kritisiert (SV1; V1; V8; Koschuh 2021). Hingegen beziehen sich mehrere Betroffene positiv auf die Unterstützung seitens der Kinder- und Jugendhilfe (MA11) und der städtischen Schulen (V21; V25). Innerhalb der Wiener Stadtverwaltung zeigen sich, wie in anderen Großstädten auch, unterschiedliche, konkurrierende und nicht immer abgestimmte, ressortspezifische Handlungsorientierungen mit unterschiedlichen Akteur:innen und Interessen (DeGenova 2015; Ambrosini 2021; Homberger et al. 2022).

Besonders das Beispiel Zürich (siehe dazu den Beitrag von Antoniadis und Meier in diesem Band) zeigt, dass eine klare inklusive Position von Seiten der Stadtregierung auch zahlreiche inklusive Praktiken mit sich bringt. Diese offene städtische Herangehensweise kann im Gegensatz zu den *shadow politics*, wie sie in Wien zu finden sind, als *sunshine politics* bezeichnet

werden (Spencer 2014). In der Stadt Wien ist die Politik noch deutlich von einem solchen klaren Bekenntnis entfernt, auch wenn viele Entscheidungsträger:innen die Probleme erkennen und zumindest lindern wollen. Einige der in den oben skizzierten Feldern aktiven NGOs vermuten politisches Desinteresse an einer maßgeblichen Veränderung der Situation. Sie treten vehement für eine inklusive Stadtpolitik gegenüber prekären Migrant:innen ein. Für die NGOs ist klar, dass die Stadt als Ganzes von ihrer oft ehrenamtlichen und auf Spendengeldern beruhenden Arbeit profitiert (SV1; SV2; V1; V6; V8). Eine stärkere sektorenübergreifende Zusammenarbeit mit den NGOs könnte dazu beitragen, dass die Stadt ihrem Ziel, eine Menschenrechtsstadt zu sein, auch in Bezug auf die besonders marginalisierten und vulnerablen Bevölkerungsgruppen gerecht wird.

Literaturverzeichnis

AmberMed (2021): Jahresbericht 2020. Wien: AmberMed.

Ambrosini, Maurizio (2021): The Urban Governance of Asylum as a "Battleground": Policies of Exclusion and Efforts of Inclusion in Italian Towns. In: Geographical Review 111, 2, S. 187-205. https://doi.org/10.1080/00167428.2020.1735938

asylkoordination österreich (o.J.*a*): Arbeitsmarktzugang. https://www.asyl.at/schule/themen/arbeitsmarktzugang/ [Zugriff: 04.05.2022].

asylkoordination österreich (o.J.*b*): #FairLassen | Für unabhängige Asylrechtsberatung. Gegen Isolation | Engagiert gegen Abschiebungen nach Afghanistan. #FairLassen. https://www.fairlassen.at/ [Zugriff: 09.05.2022].

asylkoordination österreich (2021): Hälfte der Kinderflüchtlinge verschwindet spurlos. http://asyl.at/de/info/presseaussendungen/haelftederkinderfluechtlingeverschwindetspurlos/ [Zugriff: 12.05.2022].

asylkoordination österreich (2022): KINDistKIND Kampagne. https://www.asyl.at/de/kindistkind/ [Zugriff: 16.01.2023].

asylkoordination österreich (2023): Grundversorgung: System in Dauerkrise. In: Asylkoordinaten -– Infoblatt der asylkoordination österreich Nr. 2 Stand 2023. https://www.asyl.at/files/141/asylkoordinaten_nov_2022_grundversorgung_web.pdf [Zugriff: 15.01.2023].

Ataç, Ilker (2019): Deserving Shelter: Conditional Access to Accommodation for Rejected Asylum Seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies 17, 1, S. 44-60. https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1530401.

Ataç, Ilker/Schütze, Theresa/Reitter, Victoria (2020): Local Responses in Restrictive National Policy Contexts: Welfare Provisions for Non-Removed Rejected Asylum Seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna. In: Ethnic and Racial Studies 43, 16, S. 115-134. https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1723671.

Beeck, Constanze/Grünhaus, Christian/Weitzhofer, Bettina (2020): Die Wirkungen und Bedarfe der Wiener Wohnungslosenhilfe. Wien: Wirtschaftsuniversität Wien.
Boztepe, Kemal/Hammer, Philipp/Luger, Kurt (2020): Integrations- & Diversitätsmonitor. Wien: Stadt Wien, Integration und Diversität.
Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO) (2016): Menschenrecht auf Wohnen: Im Kontext von ‚Wien – Stadt der Menschenrechte'. Grundlagenpapier der BAWO. Wien: BAWO.
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (o.J.): Ausbildungspflicht nach Erfüllen der Schulpflicht. https://www.bmbwf.gv.at/Themen/schule/beratung/schulinfo/abp18.html [Zugriff: 04.05. 2022].
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (2017): Rundschreiben Nr. 21/2017: Broschüre „Flüchtlingskinder und -jugendliche an österreichischen Schulen". 3. aktualisierte Auflage, Wien. https://rundschreiben.bmbwf.gv.at/rundschreiben/?id=761 [Zugriff: 19.01.2023].
Bundesministerium für Finanzen (o.J.): Allgemeine Schulpflicht. oesterreich.gv.at - – Österreichs digitales Amt. https://www.oesterreich.gv.at/themen/bildung_und_neue_medien/schule/Seite.110002.html [Zugriff: 27.04.2022].
Bundesministerium für Inneres (2022): Parlamentarische Anfragebeantwortung 9405/AB XXVII. GP.
Chauvin, Sébastien/Garcés-Mascareñas, Blanca (2014): Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation: Becoming Less Illegal. In: Sociology Compass 8, 4, S. 422-432. https://doi.org/10.1111/soc4.12145.
Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen (2021): White Paper: Wirkungsanalyse der Wiener Wohnungslosenhilfe. Wien: Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen.
DeGenova, Nicholas (2015): Border Struggles in the Migrant Metropolis. In: Nordic Journal of Migration Research 5, 1, S. 3-10. https://doi.org/10.1515/njmr-2015-0005.
Diebäcker, Marc/Hierzer, Katrin/Stephan, Doris/Valina, Thomas/Fonds Soziales Wien, Kompetenzzentrum für Soziale Arbeit (2021): Qualitative Evaluierung der Chancenhäuser in der Wiener Wohnungslosenhilfe: Transformationen, Herausforderungen und Möglichkeiten. https://www.fsw.at/downloads/kundinnenbefragung/Forschungsbericht-Chancenhaeuser.pdf [Zugriff: 16.01.2023].
Fonds Soziales Wien (FSW) (o.J.): Das Unternehmen. FSW.at. https://www.fsw.at/p/das-unternehmen [Zugriff: 28.04.2022].
Fuchs, Michael (2019): Non-Coverage by Health Insurance in Austria – Empirical Findings on Prevalence and Causes. EUROPEAN CENTRE FOR SOCIAL WELFARE POLICY AND RESEARCH Policy Brief 13, S. 1-12. https://www.euro.centre.org/downloads/detail/3578/1. [Zugriff: 11.03.2023].
Gewerkschaft PRO-GE (o.J.): SEZONIERI -– Kampagne Für Die Rechte Der Erntearbeiter_innen in Österreich. http://www.sezonieri.at/en/startseite_en/ [Zugriff: 23.05.2022].
Gutheil-Knopp-Kirchwald, Gerlinde/Kadi, Justin (2014): Gerechte Stadt – gerechte Wohnungspolitik? The Public Sector 40, S. 11-30. https://oes.tuwien.ac.at/article/374/galley/374/view/ [Zugriff: 11.03.2023].

Gutlederer, Kurt/Zierler, Andrea (2020): Wiener Wohnungslosenhilfe 2022: Strategien. Ziele. Massnahmen. Wien: FSW.
Hinterberger, Kevin Fredy (2018): Arbeitsmarktzugang von Fremden mit ‚Duldung‘ oder ‚Aufenthaltstitel aus besonders berücksichtigungswürdigen Gründen‘ – Eine gleichheitsrechtliche Analyse. In: DRdA – Das Recht der Arbeit 2, S. 104-112. https://www.drda.at/a/375_DRDA_3/Arbeitsmarktzugang-von-Fremden-mit-Duldung-oder-Aufenthaltstitel-aus-besonders-beruecksichtigungswuerdigen-Gruenden-Eine-gleichheitsrechtliche-Analyse [Zugriff: 16.01.2023].
Hinterberger, Kevin Fredy (2020): Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. https://doi.org/10.5771/9783748902720 [Zugriff: 11.03.2023].
Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren/Mallet, Marie-Laure/Ataç, Ilker/Güntner, Simon/Spencer, Sarah (2022): Local Responses to Migrants with Precarious Status Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe. COMPAS, University of Oxford, COMPAS Working Paper, Nr. 157 (März).
IG24 – Verband zur Förderung der Interessen der 24-Stunden-Betreuer_innen in Österreich (o.J.): IG24 – Interessengemeinschaft der 24H-Betreuer_innen. https://ig24.at/ [Zugriff: 11.05.2022].
Initiative Sommerpaket (o.J.): https://sommerpaket.noblogs.org/ [Zugriff: 22.03.2022].
Integrationshaus (2021): Flüchten –– Ankommen –– Bleiben!? Monitoringbericht –– 25 Jahre Integrationshaus. Wien: Integrationshaus.
Jandl, Michael/Hollomey, Christina/Gendera, Sandra/Stepien, Anna/Bilger, Veronika (2009): Migration and Irregular Work in Austria: A Case Study of the Structure and Dynamics of Irregular Foreign Employment in Europe at the Beginning of the 21st Century. IMISCOE Reports. Amsterdam: Amsterdam University Press.
Karl-Trummer, Ursula/Metzler, Birgit/Novak-Zezula, Sonja (2009): Health Care for Undocumented Migrants in the EU: Concepts and Cases. IOM Background Paper. Vienna: Danube-University Krems, Centre for Health and Migration.
Kindeswohlkommission (2021): ‘Bericht Der Unabhängigen Kommission Für Den Schutz Der Kinderrechte Und Des Kindeswohls Im Asyl- Und Fremdenrecht’. Wien.
Koschuh, Bernd (2021): MA-35-Beamter: „Heben Telefone nicht ab“. wien.ORF.at, 17. August 2021. https://wien.orf.at/stories/3117271/ [Zugriff: 16.01.2023].
Krivda, Manuela (2018): OBDACHLOS UND HEIMATLOS? OBDACHLOSE EU-BÜRGERINNEN IN DER WIENER WOHNUNGSLOSENHILFE. Master of Arts in Social Sciences, Wien: FH Campus Wien.
Kumnig, Sarah (2018): Wohnraum für wen? Sozialer Wohnbau in Wien als Verhandlungszone städtischer Teilhabe. In: Kumnig, Sarah/Aigner Heidrun: Stadt für alle! Analysen und Aneignungen Wien: Mandelbaum Verlag.
Menschenrechtsbüro der Stadt Wien (2021): Menschenrechtsbüro: Tätigkeitsbericht 2015-2019. https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/content/titleinfo/3245804 [Zugriff: 16.01.2023].
Nowak, Manfred (2013): Studie zum Thema „Wien –– Stadt der Menschenrechte“. https://www.digital.wienbibliothek.at/wbrup/content/titleinfo/3104663 [Zugriff: 16.01.2023].

ORF Wien (2021): Kritik an langen Verfahren für Aufenthaltstitel. https://wien.orf.at/stories/3114234/ [Zugriff: 17.08.2021].
Peyrl, Johannes (2018): Autoritäre Tendenzen im Aufenthaltsrecht seit 2006. In: juridikum 1, S. 103-114.
Rabl, Stefan (2021): Migration Info & Grafik. https://www.migration-infografik.at/bev-stbg-2021/#bevoelkerungsentwicklung [Zugriff: 16.01.2023].
Rosenberger, Sieglinde/Ataç, Ilker/Schütze, Theresa (2018): Nicht-Abschiebbarkeit: Soziale Rechte im Deportation Gap. ÖGfE Policy Brief 10, S. 1-8.
Rosenberger, Sieglinde/Müller, Sandra (2020): Before and After the Reception Crisis of 2015: Asylum and Reception Policies in Austria. In: Glorius, Birgit Doomernik, Jeroen (Hrsg.): Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities. IMISCOE Research Series. Cham: Springer International Publishing. S. 93-110. https://doi.org/10.1007/978-3-030-25666-1 [Zugriff: 16.01.2023].
Schlintl, Johanna/Sorrentino, Liliana (2021): Residence Permits, International Protection and Victims of Human Trafficking. Project REST. Wien: LEFÖ.
SOS Mitmensch (2017): Nicht mehr schulpflichtige Asylsuchende: Zugang zu Bildung nicht garantiert. https://www.sosmitmensch.at/junge-asylsuchende-zugang-zu-bildung-nicht-garantiert [Zugriff: 16.01.2023].
Spencer, Sarah (2014): The Sunshine and Shadow Politics of Irregular Migrants in Europe. In Migration: A COMPAS Anthology, herausgegeben von Bridget Anderson und Michael Keith. Oxford: COMPAS.
Spencer, Sarah/Hughes, Vanessa (2015a): Outside and In: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe. Annex: Entitlements in Individual EU Member States. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-Outside_In_Mapping_Annex.pdf [Zugriff: 16.01.2023].
Spencer, Sarah/Hughes, Vanessa (2015b): Outside and In: Legal Entitlements to Health Care and Education for Migrants with Irregular Status in Europe. Oxford: COMPAS, University of Oxford. https://www.compas.ox.ac.uk/2015/outside-and-in/ [Zugriff: 16.01.2023].
Stadt Wien (o.J.a): StartWien -– Integration & Diversität. https://startwien.at/ [Zugriff: 01.06.2022].
Stadt Wien (o.J.b): Verpflichtendes Kindergartenjahr. https://www.wien.gv.at/amtshelfer/gesellschaft-soziales/magelf/bewilligungsverfahren/kindergartenjahr.html [Zugriff: 27.04.2022].
Stadt Wien (2021): Die Fortschrittskoalition für Wien. https://www.wien.gv.at/regierungsabkommen2020/ [Zugriff: 16.01.2023].
St. Elisabeth Stiftung (o.J.): Mutter-Kind-Haus Collegialität. https://www.elisabethstiftung.at/wohnen/mutter-kind-haus-collegialit%C3%A4t [Zugriff: 01.06.2022].
Stiller, Martin und Lukas Humer (2020): Long-term irregular staying migrants in Austria: Practices and Challenges. Wien: European Migration Network (EMN), International Organisation for Migration (IOM). https://publications.iom.int/system/files/pdf/Long-term-Irregular-Staying-Migrants-in-Austria.pdf [Zugriff: 27.04.2022].

UNDOK – Verband zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender/AK Wien (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien) (2019): Arbeits- und sozialrechtliche Ansprüche von MigrantInnen bei undokumentierter Arbeit und die (aufenthaltsrechtlichen) Gefahren im Falle ihrer Durchsetzung. Wien.

Verband Wiener Wohnungslosenhilfe (2022): Ein Teil der Stadt? Wohnungslose und Anspruchslos in Wien -– Situationsbericht 2022. Wien: Verband Wiener Wohnungslosenhilfe.

Willen, Sarah S. (2012): How Is Health-Related "Deservingness" Reckoned? Perspectives from Unauthorized Im/Migrants in Tel Aviv. In: Social Science & Medicine 74, 6, S. 812-821. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.06.033 [Zugriff: 16.01.2023].

Wodak, Ruth (2018): Vom Rand in die Mitte – ‚Schamlose Normalisierung'. In: Politische Vierteljahresschrift 59, 2, S. 323-335. https://doi.org/10.1007/s11615-018-0079-7 [Zugriff: 16.01.2023].

Cardiff: City of Sanctuary – auch für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität?

Zach Bastick und Marie Mallet-Garcia

Aus dem Englischen von Karl Heyer

1. Einleitung

Cardiff ist eine Hafenstadt mit langer Migrationsgeschichte und eine der ältesten und ethnisch vielfältigsten Städte des Vereinigten Königreichs. Als Hauptstadt von Wales, einer der Nationen des Vereinigten Königreichs, unterliegt die Stadt aufgrund der seit Ende der 1990er Jahre voranschreitenden Übertragung legislativer Funktionen an regionale Körperschaften, im Englischen als *Devolution* bezeichnet, sowohl der walisischen als auch Teilen der britischen Gesetzgebung (Jeffery 2010; Williams/Eirug 2022). Der Rechtsbereich Einwanderung wurde nicht an Wales übertragen. Dementsprechend sind die öffentlichen Einrichtungen in Wales, einschließlich derjenigen in Cardiff, an die Vorgaben der britischen Einwanderungspolitik gebunden. Diese ist Migrant:innen gegenüber deutlich abweisender eingestellt als die walisische Politik. Vor diesem Hintergrund eignet sich Cardiff besonders gut für eine einschlägige Fallstudie zur Inklusion von Migrant:innen.

Laut britischer Gesetzgebung unterliegen Migrant:innen eingeschränkten Leistungsansprüchen. Einige Kategorien von Migrant:innen, darunter Asylsuchende, irreguläre Migrant:innen und manche EU-Bürger:innen, haben keinen Anspruch auf öffentliche Mittel (*No Recourse to Public Funds*, kurz: NRPF). Die 1971 eingeführte NRPF-Regelung schränkt den Zugang zu einer Reihe von öffentlichen Mitteln (wie Sozialleistungen, Steuergutschriften, Sozialwohnungen und Obdachlosenhilfe) für Personen ein, die einer Einwanderungskontrolle unterliegen (Immigration Act 1971, c. 1). Im Laufe der letzten zwei Jahrzehnte hat das Vereinigte Königreich seine Einwanderungspolitik kontinuierlich verschärft (DeVerteuil 2017). Dieser Trend verstärkte sich nach 2010, als das Innenministerium eine Politik des „feindlichen Umfelds“ (*hostile environment*) einführte. Die *hostile environment*-Politik verschärfte auch die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Sozialleistungen sowie von Leistungen, die nicht unter die NRPF-Regel fallen, einschließlich des Zugangs zur Gesundheitsversorgung. Diese Einschränkungen

erhöhen das Armutsrisiko für Migrant:innen, insbesondere für jene mit prekärem Aufenthaltsstatus.

In direktem Gegensatz zu diesen restriktiven migrationsbezogenen Diskursen und Maßnahmen erklärte sich Wales im Jahr 2019 zur weltweit ersten *Nation of Sanctuary* (Nation der Zuflucht) (Welsh Government 2019). Teil dieser Erklärung war auch ein umfassender Plan mit dem Titel „Nation of Sanctuary: Refugee and Asylum Seeker Plan". Diesem liegen mehrere politische Positionen der walisischen Regierung zugrunde. Die Stadt Cardiff hatte sich bereits 2014 zur *City of Sanctuary* (Stadt der Zuflucht) erklärt. Die Stadtverwaltung, das Cardiff Council, verfügt über eine Gleichstellungs- und Inklusionsstrategie, die auch Migrant:innen und Menschen in komplexen aufenthaltsrechtlichen Lagen berücksichtigt (Cardiff Council 2020).

Die Frage der Inklusion von Migrant:innen in Cardiff selbst wird jedoch nur teilweise vom nationalen und von diesem kommunalen Politikrahmen erfasst. Der *Nation of Sanctuary*-Plan der walisischen Regierung konzentriert sich auf Menschen mit Flüchtlingsstatus und Asylsuchende und lässt Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität, die nicht unter das Asylsystem fallen, größtenteils außer Acht. Außerdem muss sich Cardiff – ungeachtet seiner Bemühungen um Inklusion – aufgrund der *Devolution* in den schwierigen Gewässern einer dezentralisierten walisischen Gesetzgebungsagenda und der ausgrenzenden britischen Einwanderungspolitik inklusive der NRPF-Regelung bewegen. Dieser Beitrag untersucht Cardiffs kommunale Strategien zur Integration von Migrant:innen und stellt insbesondere die Frage, inwieweit dabei Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Cardiff einbezogen werden.[1]

Dabei wird zunächst der besondere demografische und rechtliche Kontext von Wales mit Blick auf prekäre Migrant:innen dargestellt und die Pflichten und Befugnisse der Stadtverwaltung von Cardiff gegenüber dieser Bevölkerungsgruppe beschrieben. Im Anschluss stellen wir unsere Ergebnisse hinsichtlich der Inklusion dieser Migrant:innen in unterschiedlichen Bereichen vor. Der Beitrag schließt mit einer Reihe von Überlegungen zur allgemeineren Bedeutung dieser Ergebnisse. Ausgehend von diesem spezifischen Fall einer *City of Sanctuary* – innerhalb einer *Nation of Sanctuary*, die ihrerseits in einem *hostile environment* existiert – beleuchten wir somit auch allgemeinere Dynamiken der multi-level Governance von Migration auf städtischer Ebene.

1 Für weiterführende Informationen zur Inklusion von Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Cardiff verweisen wir auf den Bericht der Stadt Cardiff und die deutsche Übersetzung der Zusammenfassung (Mallet-Garcia et al. 2022a; 2022b).

2. Aufenthaltsrechtliche Prekarität in Wales

Die Zahl der irregulären Migrant:innen im Vereinigten Königreich wurde 2017 auf 674.000 geschätzt, wobei auch höhere Schätzungen existieren (Walsh/Sumption 2020). Ende 2016 gab es „142.496 Kinder unter 18 Jahren und 1.002.091 Erwachsene, die eine Aufenthaltsgenehmigung hatten“ (Pinter et al. 2020: 14), wobei der überwiegende Teil von ihnen kein Recht auf die Inanspruchnahme öffentlicher Mittel haben dürfte. Die Gesamtzahl von Erwachsenen, die aufgrund ihres Aufenthaltstitels unter die NRPF-Regelung fallen, ist wahrscheinlich höher (Pinter et al. 2020). Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU im Jahr 2021 wuchs die Zahl der Migrant:innen ohne Zugang zu öffentlichen Mitteln um die Gruppe jener EU-Bürger:innen an, die keinen *settled status* (dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung) erhalten haben. Schätzungen zufolge lebten vor dem Brexit etwa 3,6 Millionen EWR-Bürger:innen im Vereinigten Königreich (Sumption/Walsh 2022). Viele der im Vereinigten Königreich verbliebenen Personen dürften nun unter die NRPF-Regelung fallen.

Cardiff hat mit rund 16,5 % der Bevölkerung in Wales den höchsten Anteil an nicht im Vereinigten Königreich geborenen Einwohner:innen (Welsh Government 2022a). Im Rahmen des britischen Asylsystems ist Cardiff eines der vier Gebiete in Wales, in denen Asylsuchende untergebracht werden. Im Jahr 2020 nahmen diese vier Gebiete zusammen 3.219 Asylsuchende auf (Home Office 2022a). Mit Stand Dezember 2021 gewährte das Innenministerium 1.351 Migrant:innen, die auf eine Asylentscheidung warteten oder Ansprüche auf Basis der Menschenrechte geltend machten, eine Unterkunft und begrenzte finanzielle Unterstützung im Rahmen der sogenannten *Section 95-Unterstützung* (Home Office 2022b). Als Migrant:innen mit Ansprüchen auf Basis der Menschenrechte gelten diejenigen, die das Recht auf Verbleib im Vereinigten Königreich gemäß den Bestimmungen zum Familien- und Privatleben nach Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention beantragen. Das *Welsh Refugee Council* ging 2019 davon aus, dass jährlich mehrere hundert Asylsuchende in Wales mittellos werden. Schätzungen zufolge suchten im Jahr 2018 rund 7.350 Asylsuchende in Wales Beratung oder Unterstützung im ehrenamtlichen Sektor. Davon waren 5.300 mittellos (Petch/Stirling 2020: 8f.). Basierend auf unseren Interviews gehen wir jedoch davon aus, dass Cardiff eine wichtige Drehscheibe für prekäre Migrant:innen mit den verschiedensten Status ist. Dies liegt unter anderem daran, dass Cardiff neben einem Gebiet für die Unterbringung von Asylsuchenden auch eine kosmopolitische Stadt sowie die größte Stadt in Wales ist.

3. Devolution und gesetzgeberische Verantwortung

Der Zugang zu Leistungen für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität und ihre Lebenssituation in Wales werden aufgrund der *Devolution* durch gesetzliche Regelungen auf verschiedenen politischen Ebenen beeinflusst. Das walisische Parlament (*Senedd Cymru*) ist unter anderem für die Gesetzgebung in den Bereichen Bildung, Wohnungs- und Sozialwesen sowie für die Gesundheitsversorgung zuständig. Das öffentliche walisische Gesundheitssystem, *NHS Wales*, bildet eine separate organisatorische Einheit unabhängig von den anderen nationalen Healthcare-Systemen (NHS) im Vereinigten Königreich und untersteht dem Ministerium für Gesundheit und soziale Leistungen der walisischen Regierung. Für bestimmte Kategorien von Migrant:innen ist der Anspruch auf manche Leistungen, die eigentlich in den Zuständigkeitsbereich der walisischen Regierung fallen würden, aufgrund der britischen Einwanderungsbestimmungen eingeschränkt. Das Innenministerium des Vereinigten Königreichs gewährt manchen Migrant:innen je nach Status Unterstützung. Anders als in Deutschland und Österreich haben beispielsweise Asylsuchende und abgelehnte Asylbewerber:innen, die mittellos sind oder mittellos zu werden drohen, nur unter bestimmten Bedingungen (s.u.) Anspruch auf Unterstützung durch das Innenministerium (*Immigration and Asylum Act 1999: Sections 4 and 95*). Davon abgesehen beschränkt die Einwanderungspolitik des Vereinigten Königreichs die Bereitstellung von vielen Unterstützungsleistungen durch öffentliche Einrichtungen für Personen unter der NRPF-Regelung, worunter auch Asylsuchende und abgelehnte Asylbewerber:innen fallen.

Da die Leistungsansprüche von Migrant:innen in Wales durch britisches Einwanderungsrecht und -politik beschränkt werden, sind die Prozesse, Vorschriften und die Verwaltungsstrukturen zur Inklusion von Migrant:innen in Wales, das in anderen Politikbereichen eine autonome Gesetzgebung hat, besonders kompliziert. Angesichts dieses komplexen Umfelds wurde die *Welsh Strategic Migration Partnership* ins Leben gerufen, um die Koordination zwischen dem britischen Innenministerium, der walisischen Regierung, den walisischen Kommunalbehörden und dem ehrenamtlichen Sektor zu erleichtern. Im Rahmen unserer Untersuchung stellte sich auch heraus, dass sowohl bei NGOs als auch bei den Beschäftigten der Stadtverwaltung große Verwirrung darüber herrscht, welche Politikbereiche hinsichtlich der Leistungsansprüche von Migrant:innen dezentralisiert, also *devolved* sind, und dass sie mit den einschlägigen Bestimmungen der walisischen Gesetzgebung nicht vertraut sind.

Die walisische Regierung hat erklärt, dass sie Wales zu einem inklusiven Land machen will (Welsh Government 2019). In Zusammenarbeit mit lokalen Behörden, öffentlichen Einrichtungen und NGOs verfügt sie seit vielen

Jahren über eine Strategie für den gemeinschaftlichen Zusammenhalt, finanziert regionale Koordinierungsteams und hat eine Reihe praktischer Schritte unternommen, um Ungleichheiten zu beseitigen und die Beziehungen zwischen verschiedenen Communities zu fördern. Die walisische Regierung muss zwar den Einwanderungsbestimmungen und -politiken des Vereinigten Königreichs Folge leisten, hat aber auch ihre Ablehnung diesen gegenüber zum Ausdruck gebracht. So kritisierte die walisische Regierung kürzlich das britische Innenministerium für die Unterbringung von Asylsuchenden in einer ehemaligen Kaserne unter mangelhaften Bedingungen und bemühte sich darum, die Eröffnung der zur Asylunterkunft umgewidmeten Kaserne zu verzögern. Das Innenministerium hielt jedoch dagegen (Clements 2020).

4. Verantwortlichkeiten der lokalen Behörden gegenüber Migrant:innen

Ein Großteil der Zuständigkeiten der walisischen Kommunalbehörden im Bereich der Sozialfürsorge ist im *Social Services and Well-being (Wales) Act 2014* festgelegt. Dieser ersetzt viele Bereiche der britischen Sozialgesetzgebung, darunter auch Teile des *Children Act 1989*. Im Gegensatz zu den Bereichen Einwanderung und Sozialleistungen wurden legislative Kompetenzen im Feld der Sozialfürsorge infolge der *Devolution* an regionale Körperschaften übertragen, so dass einige Leistungen anders geregelt werden können, solange sie nicht im Widerspruch mit der britischen NRPF-Regelung stehen (Price 2016: 4). Mit dem Gesetz von 2014 wurde ein Rahmen geschaffen, der für ganz Wales einen einheitlichen Ansatz hinsichtlich der Anspruchsberechtigung gewährleistet und das Wohlergehen von Menschen mit Pflege- und Unterstützungsbedarf fördert (Welsh Government 2021b). Für Erwachsene sieht das Gesetz vor, dass die Kommunalbehörden Vorsorgeleistungen in ihren jeweiligen Fachbereichen erbringen müssen, die Entwicklung von Angeboten von NGOs fördern und Einzelpersonen über die für sie nutzbaren Unterstützungsangebote informieren. Weiter legt das Gesetz fest, dass die lokalen Behörden eine Schutzverpflichtung haben, einschließlich derjenigen, die ansonsten keinen Anspruch auf Unterstützung haben, sowie dass im Falle des Verdachts auf Missbrauch oder Vernachlässigung eines pflege- oder unterstützungsbedürftigen Erwachsenen Nachforschungen angestellt werden müssen.

Das Gesetz legt jedoch auch Gründe fest, aufgrund derer Migrant:innen von Betreuung und Unterstützung ausgeschlossen werden können (Section 46). Erwachsene unter der NRPF-Regelung, die Unterstützung durch die Kommunalbehörde beantragen, sind u.U. nicht förderfähig (*Schedule 3 Nationality, Immigration and Asylum Act 2002*). In solchen Fällen ist von der

Kommunalbehörde eine Menschenrechtsprüfung vorzunehmen, um festzustellen, ob die Erbringung von Leistungen nach dem Gesetz von 2014 (Section 35) erforderlich ist, um eine Verletzung der Rechte der betreffenden Person gemäß internationalen Verträgen zu verhindern. Das Gesetz (Section 34) legt fest, welche Arten von Unterstützung durch lokale Behörden erbracht werden können. Für Personen, die davon ausgeschlossen sind, können NGOs einspringen.

Nach dem *Children Act 1989* und dem *Social Services and Well-being (Wales) Act 2014* haben Kinder unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus Anspruch auf sämtliche gesetzlich verfügbaren Unterstützungsleistungen. Lokale Behörden haben umfassende und flexible Befugnisse, um auf die besonderen Bedürfnisse und Umstände von Kindern einzugehen (Welsh Government 2022: 10). Darüber hinaus können Kinder, die als „bedürftig" eingestuft werden, Wohnraum und begrenzte finanzielle Unterstützung durch die lokalen Behörden erhalten (Children Act 1989: Section 17). Damit die Kinder versorgt sind, kann diese Unterstützung auf ihre Eltern ausgeweitet werden. Nach dem Gesetz von 2014 (Section 107) sind die Kommunalverwaltungen außerdem verpflichtet, für junge *Care Leaver* – Jugendliche, die die Volljährigkeit erreichen und aus stationären Einrichtungen der Jugendhilfe kommend den Weg in die Selbständigkeit beschreiten müssen – einen Plan für den weiteren Lebensweg zu erstellen. Sie müssen den Jugendlichen eine individuelle Ansprechperson zur Verfügung stellen und Beratung und Unterstützung hinsichtlich Unterkunft, Bildung, Ausbildung und Erwerbstätigkeit anbieten. Mit Vollendung des 18. Lebensjahres sind diese jungen Menschen jedoch in der Regel aufgrund des *Schedule 3 NIAA 2002* von den Leistungen für Care Leavers ausgeschlossen. In solchen Fällen sind die Kommunalbehörden verpflichtet zu prüfen, ob die Erbringung von Leistungen für Abgänger von Jugendbetreuungseinrichtungen notwendig ist, um einen Verstoß gegen ihre Rechte gemäß internationalen Verträgen zu verhindern (Price 2016: 6). Gleichzeitig legt der *Education Act 1996* in Kombination mit anderen Rechtsvorschriften und Policies fest, dass alle Kinder im Vereinigten Königreich das Recht auf Zugang zu Bildung haben. Wales hat mit der *Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2011* das allgemeine Schulrecht auch in seine Gesetzgebung aufgenommen.

5. Cardiffs Ansatz gegenüber Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität

Der Stadtrat von Cardiff ist eine Einheitsverwaltung. Seit 2012 ist die Labour Party regierende Partei. Auch bei der letzten Wahl im Jahr 2022 errang sie eine deutliche Mehrheit. Die Stadtverwaltung umfasst sieben Abteilungen,

von denen vier hier von Bedeutung sind: Dienste für Kinder; Erwachsene, Wohnen und Gemeinschaften; Menschen und Communities – zu dieser Abteilung gehört auch das *Cohesion and Community Engagement Team*, das zu dieser Forschung beigetragen hat; sowie Bildung und lebenslanges Lernen (Cardiff Council 2022).

Cardiff wurde 2014 offiziell als *City of Sanctuary* anerkannt. Als „Stadt, die die Bedeutung von Zuflucht anerkennt und alle willkommen heißt, die sie brauchen" (Cardiff City of Sanctuary 2023), war sie damit die siebte britische Stadt, die diese Auszeichnung erhielt. Der Stadtrat von Cardiff bekennt sich klar zum Abbau von Ungleichheit und zur Stärkung der Inklusion in der Stadt. Im Jahr 2020 veröffentlichte der Stadtrat eine auf vier Jahre angelegte Strategie für Gleichstellung und Inklusion. Damit soll sichergestellt werden, dass Cardiff fair, inklusiv und sicher für alle Einwohner:innen der Stadt ist, indem diese Ziele in den gesetzlichen und nicht-gesetzlichen Leistungen der Stadtverwaltung verankert werden.

Cardiff beteiligt sich auch an Netzwerken und Projekten mit anderen Kommunen. Die Stadt war eine der Gründungsstädte des Programms *UK Inclusive Cities*. Die teilnehmenden Städte verpflichten sich, mittels eines Aktionsplans ihren Ansatz bei Unterstützung und Aufnahme von Neuankömmlingen in ihrer Stadt schrittweise zu verbessern. Die Stadtverwaltung von Cardiff erhielt außerdem Mittel der walisischen Regierung und der *Welsh Local Government Association*, um gemeinsam mit der Verwaltung von Newport ein 18-monatiges Entwicklungsprojekt zum Aufbau regionaler Kapazitäten und Fachkenntnisse bezüglich unbegleiteter minderjähriger Asylsuchender durchzuführen. Die im Rahmen dieses Projekts identifizierten Bedarfe in den Bereichen Verwaltung, Datenerfassung und Schulung können auch für künftige Arbeiten zu Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität von Nutzen sein.

Konkret verpflichtet der *Social Services and Well-being (Wales) Act 2014* (Section 14) jede lokale Behörde dazu, eine Bedarfsanalyse der Bevölkerung durchzuführen. Die jüngste Untersuchung für Cardiff wurde im April 2022 von der *Cardiff & Vale Integrated Health & Social Care Partnership* veröffentlicht. Bezeichnenderweise beziehen sich ihre Analyse und Empfehlungen nicht nur auf Asylsuchende und Geflüchtete, sondern auch auf irreguläre Migrant:innen. Unter anderem umfassen die Empfehlungen die Notwendigkeit von Schulungen und laufender Unterstützung für Fachkräfte, die mit irregulären Migrant:innen arbeiten, um die Qualität der erbrachten Leistungen zu verbessern. Weiter umfassen sie die Entwicklung von Ansätzen, um Hindernisse beim Zugang zu medizinischer Grundversorgung für diese Personengruppe zu überwinden. Es wird erwartet, dass diese von der örtlichen Gesundheitsbehörde und dem *Welsh Ambulance Services NHS Trust* in Zusammenarbeit mit dem Stadtrat von Cardiff und Vertreter:innen des dritten Sektors angegangen werden (Cardiff & Vale Regional Partnership Board 2022).

6. Gesundheitsversorgung

Die Gesundheitsversorgung in Wales wird durch den *National Health Service (NHS)* erbracht. Die Verwaltung erfolgt durch *NHS Trusts* (die für ganz Wales zuständig sind) und *Local Health Boards* (welche für die öffentliche Gesundheit auf lokaler Ebene verantwortlich sind). Der Stadtrat von Cardiff ist für den Schutz der öffentlichen Gesundheit auf seinem Gebiet zuständig, erbringt jedoch keine Leistungen der Gesundheitsversorgung. Seine Aufgabe ist es, den örtlichen Bedarf an Pflege und Unterstützung zu ermitteln, festzustellen, inwieweit dieser ungedeckt ist, und die Bandbreite und den Umfang der Leistungen zu bestimmen, die zur Deckung dieses Bedarfs erforderlich sind. Dies umfasst gemäß *Social Services and Well-being (Wales) Act 2014 (sections 14,15,17)* auch präventive Leistungen. Außerdem muss der Stadtrat die Bereitstellung von Informationen, Beratung und Unterstützung gewährleisten, während die lokalen Gesundheitsämter und NHS Trusts ihm Informationen über ihre eigenen Leistungen zur Verfügung stellen müssen. Die Einzelbefugnisse des Stadtrats selbst beziehen sich hauptsächlich auf die Eindämmung ansteckender Krankheiten, wie z.B. die Befugnis, den Zugang zu Gebäuden zu verwehren. Dies gilt allgemein und nicht speziell für Migrant:innen (*Health Protection (Part 2A Orders) Regulations 2010*).

Der NHS ist ein wohnsitzbasiertes Programm. Das bedeutet, dass Leistungen nach *National Health Service (Charges to Overseas Visitors) Regulations 1989* jenen Patient:innen in Rechnung gestellt werden können, die keinen „gewöhnlichen Aufenthalt“ im Vereinigten Königreich haben (und keinen regulären Aufenthaltsstatus besitzen). Die Behandlung von für die öffentliche Gesundheit wichtigen Krankheiten (z.B. COVID 19), die Behandlung in Kliniken für sexuell übertragbare Krankheiten, die Behandlung psychischer Erkrankungen aufgrund eines Gerichtsbeschlusses sowie Familienplanung ist jedoch kostenlos. Ebenfalls kostenfrei sind Behandlungen in der Notaufnahme, allerdings nur vor Ort. Eine stationäre Versorgung oder im Rahmen ambulanter Folgetermine ist kostenpflichtig (Welsh Government 2021a). Ausnahmen gelten jedoch für Opfer von Menschenhandel oder häuslicher Gewalt.

Personen ohne „gewöhnlichen Aufenthalt“ können in der Primärversorgung bis zu 14 Tage lang kostenlos behandelt werden, wenn dies „unmittelbar erforderlich“ ist. Unmittelbar notwendige Behandlungen sind in der Sekundärversorgung kostenpflichtig, können aber nicht wegen fehlender Mittel verweigert werden. Unmittelbar notwendige Behandlungen sind definiert als „grundlegende Behandlungen, die nicht in zumutbarer Weise aufgeschoben werden können, bis der:die Patient:in in sein:ihr Heimatland zurückkehrt“ (Welsh Government 2021a). Für „dringende Behandlungen“ (d.h. Behandlungen, die nicht „sofort notwendig“ sind, aber nicht warten können, bis die

Person das Vereinigte Königreich verlässt) müssen Personen ohne „gewöhnlichen Aufenthalt“ vor der Behandlung den vollen Betrag bezahlen. Die walisische Regierung erklärte jedoch, dass die NHS Trusts zwar „die Pflicht haben, Gebühren einzutreiben, [...] sie dabei aber nicht über ein angemessenes Maß hinausgehen sollten. Trusts haben die Möglichkeit, Schulden abzuschreiben, wenn es sich als unmöglich oder aussichtslos erweist, sie einzutreiben, beispielsweise wenn die betreffende Person bekanntermaßen mittellos ist“ (Welsh Government 2021a).

Migrant:innen mit prekärem Status verfügen oft nicht über die für die Gesundheitsversorgung erforderlichen finanziellen Mittel und können somit Behandlungen gegebenenfalls nicht in Anspruch nehmen. Darüber hinaus können künftige Aufenthaltsverlängerungen abgelehnt werden, wenn die antragstellende Person ausstehende NHS-Schulden in Höhe von über 1.000 £ hat, in einigen Fällen sogar schon ab einer Höhe von 500 £ (Home Office 2022c). Irreguläre Migrant:innen und EU-Bürger:innen ohne Niederlassungsstatus sind zahlungspflichtig, wobei im letzteren Fall auf Gegenseitigkeit beruhende nationale Abkommen bestehen.[2] Dessen ungeachtet ist es in Wales unzulässig, Migrant:innen, die ihren Aufenthaltsstatus verlieren oder bei denen später festgestellt wird, dass sie die Gesundheitsversorgung als irreguläre Migrant:innen in Anspruch genommen haben, die Kosten für frühere Behandlungen in Rechnung zu stellen, wenn sie länger als ein Jahr im Vereinigten Königreich gelebt haben (Welsh Government 2009).

In Cardiff haben Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität sowie Asylsuchende und andere vulnerable Personen Anspruch auf öffentliche Gesundheitsuntersuchungen und medizinische Unterstützung durch den *Cardiff and Vale Health Inclusion Service (CAVHIS)*. CAVHIS bietet Zugang zu Ärzt:innen und Hebammen, die in der Behandlung von Personen mit Migrationserfahrung, sowie von Frauen, die weiblicher Genitalverstümmelung (*Female Genital Mutilation*, kurz: FGM) ausgesetzt waren, geschult sind. Er stellt eine erste Anlaufstelle dar, wenn Migrant:innen keinen Zugang zu den regulären NHS-Leistungen haben, und kann sie an reguläre NHS-Leistungen, NGOs und Abteilungen der Stadtverwaltung von Cardiff weitervermitteln.

Prekäre Migrant:innen können aus verschiedenen Gründen davor zögern, reguläre NHS-Leistungen in Anspruch zu nehmen. Obwohl der Zugang zu den Leistungen des NHS hauptsächlich über den:die Hausärzt:in erfolgt, wurde uns in Interviews berichtet, dass einige Hausärzt:innen – auch wenn

2 EU-Bürger:innen ohne permanenten Aufenthaltsstatus können in einigen Fällen im Rahmen von Gegenseitigkeitsvereinbarungen Zugang zur NHS-Versorgung im Vereinigten Königreich erhalten, z.B. durch ein S1-Formular (wenn sie in einem EU-Land versichert sind), ein S2-Formular (Genehmigung für eine geplante medizinische Behandlung) oder eine Europäische Krankenversicherungskarte (EHIC).

dies illegal ist – sich weigern, Migrant:innen als Patient:innen anzunehmen, die keinen Adressnachweis erbringen können (C19, C22). Auch aus Kostengründen oder wegen möglicher negativer Auswirkungen auf einen zukünftigen Einwanderungsantrag scheuen sich manche Migrant:innen, medizinische Leistungen in Anspruch zu nehmen. Insbesondere irreguläre Migrant:innen befürchten, dass sie durch die Inanspruchnahme von Leistungen „auf dem Radar" der Behörden erscheinen könnten.

Auch Kommunikationsbarrieren können Migrant:innen abschrecken oder vom Zugang zu Leistungen abhalten. Trotz der Empfehlung der walisischen Regierung, dass medizinisches Personal bei Bedarf akkreditierte Dolmetscher:innen einsetzen soll, werden professionelle Dolmetscher:innen nicht routinemäßig eingesetzt (Welsh Government 2018: 32f). Mitunter überschätzen Mitarbeiter:innen des NHS die Englischkenntnisse eines:r Patienten:in. In anderen Fällen verlässt sich das medizinische Personal auf Familienmitglieder als Übersetzer:innen. Dies kann dazu führen, dass Patient:innen oder Übersetzer:innen Informationen zurückhalten. Wenn Dolmetscher:innen eingesetzt werden, bestehen seitens des medizinischen Personals manchmal Bedenken. Insbesondere Frauen zögern unter Umständen, Informationen mit männlichen Dolmetschern zu teilen (Welsh Government 2018: 33). Wie eine Interviewpartnerin anmerkte, stellen diese Kommunikationsbarrieren die Qualität der von den Patient:innen erteilten Zustimmung zur Behandlung in Frage (C19). Umgekehrt werden einige Leistungen Migrant:innen, die der englischen Sprache nicht ausreichend mächtig sind, nicht angeboten, weil man befürchtet, dass ihre Zustimmung nicht ordnungsgemäß eingeholt werden kann.

Insbesondere weibliche Migrant:innen mit prekärem Status sind spezifischen Gefahren wie häuslicher Gewalt, weiblicher Genitalverstümmelung (FGM), Menschenhandel, sozialer Stigmatisierung und Gewalt im Namen der Ehre ausgesetzt. Der *Violence against Women, Domestic Abuse and Sexual Violence (Wales) Act 2015* bietet einen rechtlichen Rahmen für den Schutz vulnerabler Frauen. Es gibt ein ausgeprägtes sektorübergreifendes Bewusstsein bezüglich FGM. Gesundheitsversorgung, Sozialarbeiter:innen und Erzieher:innen sind verpflichtet, zu melden, wenn sie von FGM erfahren oder Anzeichen von FGM an einem Kind beobachten (Serious Crime Act 2015). Eine Erkenntnis aus unserer Studie ist, dass Frauen, die FGM ausgesetzt waren, sich nicht immer als Opfer sehen und sich gegen eine Einstufung als Opfer verwehren können (C22). CAVHIS beschäftigt eine auf FGM spezialisierte Hebamme und bietet einstündige Termine an, die damit länger dauern, als im NHS üblich. Diese Termine stehen schwangeren Migrant:innen unabhängig vom Status zur Verfügung. Trotzdem bestehen Hürden: So berichtete eine Interviewpartnerin von dem Fall einer schwangeren irregulären Migrantin, die während der Wehen mit Präeklampsie ins Krankenhaus kam. Aus Angst, aus dem Vereinigten Königreich abgeschoben zu werden,

hatte sie keine pränatale Versorgung in Anspruch genommen, was zum Tod ihres Kindes beitrug (C22). Die Mutter wurde später als ausländische Besucherin zur Kasse gebeten, erhielt aber privat finanzielle Unterstützung von einer Glaubensgemeinschaft.

Das Fehlen einer Kinderbetreuung kann die Teilnahme an Terminen erschweren. In manchen Fällen verweist CAVHIS Frauen, die sich in der Frühschwangerschaft befinden, an die örtlichen Behörden, damit die zuständige Sozialeinrichtung den Kontakt zu einer Familie herstellt, die ein älteres Geschwisterkind aufnehmen kann, während die Mutter gebärt. Eine Interviewpartnerin aus dem NHS merkte an, dass Vertrauen aufgebaut werden muss, um die Befürchtung zu zerstreuen, dass die Mütter dauerhaft von ihrem Kind getrennt würden (C22). In der Tat zögern einige Mütter, Leistungen in Anspruch zu nehmen, weil sie eine Trennung von ihren Kindern befürchten.

Unsere Studie hat gezeigt, dass es im NHS an Bewusstsein für die Situation von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität mangelt und dass dies bei den Mitarbeiter:innen zu Fehlinterpretationen führt; z.B. „Frauen, die Schwierigkeiten haben, zu Terminen zu gehen, haben auch kein Interesse daran“ (C22). Das Bewusstsein für die Bedürfnisse von Migrant:innen, insbesondere weiblichen, wird im Allgemeinen eher am Arbeitsplatz als durch Schulungen erworben. Eine Interviewpartnerin betonte, dass es den Mitarbeiter:innen des NHS an Kapazitäten für die Behandlung komplexer Traumata fehle und dass Traumata bei schwangeren Frauen erst nach der Entbindung behandelt werden, was die Qualität der Leistungen einschränke (C22). Dies passt zu der allgemeineren Feststellung, dass es an institutionellem Fachwissen fehlt, welches speziell auf Migrant:innen zugeschnitten ist. Das Personal lernt „on the job“.

Eine interviewte NHS-Mitarbeiterin merkte an, dass einige engagierte Mitarbeiter:innen Migrant:innen manchmal persönlich zu Terminen bringen, Taxifahrten für entlassene Migrant:innen bezahlen oder schwangere Frauen an NGOs verweisen, die sie unterstützen und vor den Behörden „verstecken“, bis sie in der 34. Woche schwanger sind und damit nicht mehr aus dem Vereinigten Königreich abgeschoben werden können (C22). Spezialisierte Mitarbeiter:innen des NHS und CAVHIS pflegen persönlich Beziehungen zu NGOs, die Migrant:innen mit prekärem Status unterstützen. Dazu gehören zum Beispiel die *Cwtch Baby Bank* (die mittellosen Müttern Baby-Pakete zur Verfügung stellt) und *Bawso* (die Opfer von häuslicher Gewalt und FGM unterstützt). Ein weiteres Beispiel ist das *Birth Partner Project*, das Migrant:innen Doulas zur Seite stellt, d.h. nicht-medizinische Fachkräfte, die sie während der Geburt unterstützen.

Entscheidend ist, dass der Zugang zu den Leistungen des NHS durch NGOs erheblich erleichtert wird. So arbeitet beispielsweise das Britische Rote Kreuz mit CAVHIS zusammen, um *social prescribing* – sogenannte „Sozialrezepte“ – auszustellen und damit den Weg zu NHS-Leistungen zu

ebnen. Mit dem Begriff *social prescribing* wird die Praxis bezeichnet, Patient:innen an Initiativen zu verweisen, die nicht-medizinische, gemeinschaftsbasierte Aktivitäten oder Unterstützung anbieten (Drinkwater et al. 2019). NGOs stellen auch logistische Infrastruktur zur Verfügung, damit Migrant:innen ihre Termine wahrnehmen können. Diese NGOs, die durch private Spenden und die walisische Regierung finanziert werden, helfen Migrant:innen dabei, Telefonate mit dem NHS zu führen oder die übermittelten Informationen zu verstehen. NGOs haben in der Vergangenheit auch Mobiltelefone zur Verfügung gestellt, damit Migrant:innen eigenständig in Verbindung mit den Gesundheitsorganisationen bleiben können. Zudem ermöglichen sie es, auf die Communities zuzugehen. So richtete beispielsweise das *Trinity Centre* (in Zusammenarbeit mit dem Britischen Roten Kreuz und dem *Welsh Refugee Council*) eine Anlaufstelle ein, die vor der COVID-19 Pandemie einmal pro Woche für vulnerable Menschen einschließlich prekärer Migrant:innen zugänglich war. Zwar gibt es Rahmen und formelle Partnerschaften, in der Praxis entstehen die Beziehungen zwischen dem NHS und NGOs aber oft organisch. Somit beruhen wichtige Verbindungen zwischen dem NHS und NGOs größtenteils auf den Beziehungen, die einzelne Mitarbeiter:innen untereinander geknüpft haben, und nicht auf institutionellen Vereinbarungen.

7. Unterbringung

Es ist eine politische Priorität der walisischen Regierung, Obdachlosigkeit zu beenden (Welsh Government 2021c). Der *Nation of Sanctuary Plan* der walisischen Regierung umfasst Maßnahmen zur Unterbringung von Menschen, die in Wales Zuflucht suchen. Dazu gehört beispielsweise die Zusammenarbeit mit privaten Vermieter:innen, um Aufmerksamkeit zu schaffen und Aufnahmeangebote zu erweitern (Welsh Government 2019). Nach dem *Housing (Wales) Act 2014 (Section 60)* sind die lokalen Behörden gesetzlich verpflichtet, allen obdachlosen Personen Informationen und Beratung zur Verfügung zu stellen, auch solchen, die keinen Anspruch auf Wohngeld haben (Petch/Stirling 2020: 63). Die walisische Regierung weist außerdem darauf hin, dass die Kommunalbehörden gemäß dem *Social Services and Wellbeing (Wales) Act 2014* gesetzlich verpflichtet sind, Haushalte mit Kindern, jugendliche Care Leavers und vulnerable Erwachsene in Not, auch unter der NRPF-Regelung zu unterstützen (a.a.o.: 26). Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität haben, wenn sie mittellos sind, Anspruch auf Unterstützung aus dem *Discretionary Assistance Fund* der walisischen Regierung (a.a.o.: 68). Dies umfasst zum Beispiel Probleme mit der Beheizung für Bewohner:innen in unzureichend isolierten Unterkünften im Winter (a.a.o.: 13).

Die lokalen Behörden sehen in den walisischen gesetzlichen Bestimmungen ihr „Mindestmaß“ an Leistungen verankert und sind bestrebt, diese möglichst menschenwürdig zu erbringen, auch wenn sie an britisches Recht gebunden sind (C3, C6). So hat der Stadtrat von Cardiff in Ausnahmefällen Mittel für Notunterkünfte oder Hotels bereitgestellt, wenn sich prekäre Migrant:innen in Situationen besonderer Vulnerabilität befanden (z.B. während der Genesung nach einer Operation). Im Allgemeinen haben Migrant:innen unter der NRPF-Regelung jedoch keinen Anspruch auf Wohnraumversorgung, wie sie im Rahmen des *Housing (Wales) Act 2014* allgemein geregelt ist, und können keine Sozialwohnungen beziehen. Sie haben jedoch Anspruch auf Wohnungen, die von Verbänden oder im Privatsektor angeboten werden: Im Gegensatz zur *Right to Rent*-Politik in England müssen Vermieter:innen in Wales den Aufenthaltsstatus potenzieller Mieter:innen nicht überprüfen (*Right to Rent*, laut *Immigration Act 2014* (*Section 22*).[3] Wenn der Stadtrat von Cardiff nicht imstande ist, selbst eine Unterkunft zur Verfügung zu stellen, verweist er Migrant:innen bisweilen an NGOs, die ihnen gegebenenfalls helfen können.

In Cardiff gibt es mehrere NGOs, die Unterkünfte für Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zur Verfügung stellen. Die *Destitution Clinic* wird in Zusammenarbeit mit dem Britischen *Roten* Kreuz, dem *Walisischen Flüchtlingsrat*, *Home4U* (einer NGO, die alleinstehende männliche abgelehnte Asylsuchende in Gemeinschaftsunterkünften unterbringt) und *ShareDYDD* (einem Unterbringungsprogramm für prekäre Migrant:innen) betrieben. Andere NGOs, wie z.B. *Oasis*, bieten Anlaufstellen und Beratungsdienste an (siehe den Beitrag von Eynon in diesem Band), während das *Huggard Centre* allen Menschen, die von Obdachlosigkeit betroffen sind, eine vorübergehende Notunterkunft zur Verfügung stellt (C1). Laut den befragten NGO-Mitarbeiter:innen nimmt das *Huggard Centre* alle auf, die keine andere Unterkunftsmöglichkeit mehr haben (C20). Auch wenn Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität vor der COVID 19-Pandemie in der Regel keinen Anspruch auf eine vom Stadtrat finanzierte Notunterkunft hatten (selbst wenn diese von NGOs betrieben wurde), wurde ihnen gelegentlich für die Dauer der Klärung ihrer Rechte ein Notbett zur Verfügung gestellt. Außerdem bietet *Bawso* – eine NGO, die Angehörige ethnischer Communities (Black, Asian, and Minority Ethnic, kurz: BAME) sowie von Missbrauch, Gewalt und Ausbeutung Betroffene in Wales unterstützt – ebenfalls Notunterkünfte an (C18). Verschiedene Glaubensgemeinschaften wie das

3 Die *Right to Rent*-Politik der britischen Regierung im Rahmen des Einwanderungsgesetzes von 2014 wurde von der Gleichstellungs- und Menschenrechtskommission im Jahr 2019 als unvereinbar mit den Menschenrechten und als Verstoß gegen das Gleichstellungsgesetz von 2010 eingestuft. Dieses Urteil hindert die britische Regierung daran, diese Regelung in Schottland und Wales einzuführen.

Trinity Center stellen Notunterkünfte oder praktische Unterstützung in Zusammenarbeit mit anderen NGOs zur Verfügung.

Dennoch ist es insbesondere für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität schwierig, eine Unterkunft in Cardiff zu finden. So besteht in Cardiff, wie auch in Wien und Frankfurt, ein allgemeiner Mangel an Wohnraum, was für NGOs und die Stadtverwaltung Schwierigkeiten bei der Bereitstellung von Unterkünften mit sich bringt (C6). Darüber hinaus wiesen Mitarbeiter:innen des Stadtrats und von NGOs darauf hin, dass sie vom britischen Innenministerium keine Informationen erhalten, wenn Migrant:innen aus Asylunterkünften verwiesen werden. Dies erschwert sowohl die langfristige Planung als auch die Unterstützung von Personen, die kurzfristig eine Notunterkunft benötigen. Eine weitere Herausforderung ist mangelndes Vertrauen von prekären Migrant:innen gegenüber den lokalen Behörden. Dies kann dazu führen, dass Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität Leistungen der Kommunalbehörden nur zögerlich in Anspruch nehmen. Die Zusammenarbeit mit externen Organisationen wie dem *Welsh Refugee Council* oder der *Heilsarmee* ist von entscheidender Bedeutung, um die Zurückhaltung von Migrant:innen gegenüber den Kommunalbehörden abzubauen.

Auch in Cardiff brachte die COVID 19-Pandemie erhebliche Änderungen in der Obdachlosenpolitik mit sich. So kündigte die walisische Regierung im März 2020 an, dass alle obdachlosen Personen – einschließlich Migrant:innen ohne Anspruch auf öffentliche Mittel – im Sinne eines „No-one left out"-Ansatzes untergebracht werden sollten (Fitzpatrick et al. 2021; James 2020). Ein Moratorium für Zwangsräumungen wurde erlassen. Die walisische Regierung unterstützte die Kommunalbehörden bei der Unterbringung von Obdachlosen und Personen in unzureichenden Wohnverhältnissen, einschließlich prekärer Migrant:innen. Sie investierte über 195 Millionen Pfund in die Unterstützung bezüglich Wohnraum und in Angebote zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit und stellte den Kommunen Direktmittel für Wohnbauprogramme zur Verfügung. Sie führte ein Vermietungsprogramm für den Privatsektor ein, welches Eigentümer:innen dazu aufrief, ihre Immobilien an die Kommunen zu vermieten (Welsh Government 2022b). Seitdem hat die walisische Regierung eine Konsultation durchgeführt, um ihre Politik für die Zeit nach der Pandemie zu gestalten. Dabei hat sie Änderungen vorgeschlagen, um ihren Ansatz bei der Bekämpfung von Obdachlosigkeit weiterzuführen und die Kommunalbehörden aufgefordert, Pläne für eine langfristige Unterbringung von Menschen in Notunterkünften zu erstellen (ebd.).

In der Stadtverwaltung von Cardiff haben die zuständigen Abteilungen gemeinsam mit dem *Cohesion Team* nach Lösungen gesucht, um nach dem Ende der Pandemie weiterhin Unterkünfte bereitstellen zu können. Es besteht die Sorge, dass es bei diesem Ansatz zu einer Kehrtwende kommen könnte, da die walisische Regierung den Rechtsvorschriften des Innenministeriums folgen muss. Mehrere Interviewpartner:innen äußerten die Befürchtung einer

Rückkehr zum „alten feindseligen Umfeld“, so dass viele Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität wieder obdachlos und die anhaltenden Vorteile der Unterbringungspolitik während der COVID 19-Ära zunichte gemacht würden (C15; C16; C17).

8. Bildung

Da Bildung ein aufgrund der *Devolution* dezentralisierter Politikbereich ist, ist die walisische Regierung für die Bildungspolitik und -aufsicht zuständig. Dabei hebt sie die Notwendigkeit hervor, Schüler:innen mit besonderen Bedürfnissen, Pflegekindern und Migrant:innen zusätzliche Unterstützung zukommen zu lassen. Im Jahr 2010 führte sie das Programm *Flying Start* ein, mit dem Kinder unter 4 Jahren in strukturschwachen Gebieten von Wales unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus unterstützt werden. Die Grundschulbildung ist für alle Kinder im Alter von 5 bis 16 Jahren obligatorisch und kostenlos (Evans 2022).

Die Kommunalbehörden sind nach dem Gesetz von 2014 gesetzlich verpflichtet, in ihrem Gebiet allen Kindern im schulpflichtigen Alter unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus eine angemessene Bildung zu bieten. Für die Bildung in Cardiff ist das Bildungsdezernat des Stadtrats zuständig. Dieses hat 2016 eine neue Vision für das Bildungsangebot vorgelegt, welches die Bedeutung der Chancengleichheit betont (Cardiff Council 2016). Darüber hinaus hat die *City of Sanctuary*-Bewegung mit Unterstützung des Stadtrats von Cardiff ein *School of Sanctuary*-Programm ins Leben gerufen, mit dem ein offenes und fürsorgliches Umfeld für Menschen geschaffen werden soll, die auf Unterstützung angewiesen sind. Cardiffs erste *School of Sanctuary*, die *Llanishen High School*, erhielt diesen Status im Jahr 2018 aufgrund ihrer beispielhaften Förderung der Willkommenskultur und Inklusion.

Seit September 2022 arbeitet die walisische Regierung mit den Kommunen zusammen, um kostenlose Schulmahlzeiten für manche Grundschüler:innen anbieten zu können. Es ist geplant, dass spätestens ab September 2024 alle Schüler:innen – einschließlich Kindern mit prekärem Status – kostenlose Mittagessen erhalten können (Welsh Government 2022c). Obwohl die Stadt nicht gesetzlich dazu verpflichtet ist, stellt sie Familien, die keinen Anspruch auf den *Pupil Development Grant* haben, Schuluniformen zur Verfügung und gewährt Kindern von Migrant:innen kostenlosen Transport, wenn sie dies für notwendig erachtet (*Education Act, 1996*).

Während der Pandemie bemühten sich die Bildungsdienste in Cardiff, Familien unabhängig von ihrem Status zu unterstützen (C8). Die Schulen konnten so Probleme wie Mangelernährung und digitale Ausgrenzung angehen (C9; C10). Dafür verschickten sie Umfragen und nahmen Hausbesuche

vor, um sicherzustellen, dass Familien im Zuge der Digitalisierung des Unterrichts nicht weiter ausgegrenzt werden und um individuelle Unterstützung zu leisten. Dies umfasste auch die Verteilung von IT-Paketen. Mit der Rückkehr zum Präsenzunterricht wurde diese Form der Unterstützung jedoch wieder beendet. Die digitale Benachteiligung einiger Familien bleibt also weiter bestehen.

Trotz allgemeiner Ermutigung zu weiterführender Bildung durch die walisische Regierung sind Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität weitgehend davon ausgeschlossen (C8). Ausnahmen bestehen für kostenlose Kurse für Grundfertigkeiten (z.B. Lesen, Schreiben, Rechnen oder Englisch als Fremdsprache (ESOL)). Auch wenn sie in der Regel keinen Anspruch auf Förderungen wie etwa durch den *Welsh Government Learning Grant Further Education* haben, können Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität von Sonderfonds wie dem *Financial Contingency Fund* unterstützt werden. In einigen Fällen hat Cardiff auch abgelehnten Asylsuchenden, die alle Rechtsmittel ausgeschöpft haben, finanzielle Unterstützung für den Besuch einer Universität gewährt. Generell lässt sich festhalten, dass junge Care Leavers, die das Betreuungssystem verlassen, eine besonders vulnerable und gerade in Bezug auf Ausbildung schwer zu unterstützende Gruppe sind (C13; C14).

9. Rechtsberatung

Wie oben dargestellt, sind Migrant:innen von zahlreichen, komplexen und sich ständig weiterentwickelnden Rechtsbereichen betroffen. Die *Devolution* von Teilen der Gesetzgebung, die teils Wales, bezüglich Einwanderung und Aufenthalt jedoch dem Vereinigten Königreich unterliegt, führt zu einer besonderen juristischen Komplexität. Das macht es für Betroffene, aber auch für Mitarbeiter:innen von NGOs und lokalen Behörden schwer, Rechte und Leistungsansprüche zu verstehen und auf dem Laufenden zu bleiben. Ohne Rechtsberatung laufen Migrant:innen Gefahr, ihren Status zu verlieren, etwa wenn sie falsche Formulare ausfüllen oder Fristen für die Wiedereinreichung eines Antrags versäumen. Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität beziehen ihr Wissen oft aus unzuverlässigen Quellen, die Fehlinformationen von Schlepper:innen oder anderen Migrant:innen sowie aus digitalen Medien beinhalten können (Bastick/Mallet-Garcia 2022). In Abhängigkeitsverhältnissen zu Arbeitgeber:innen oder auch Ehepartner:innen können sie gezielten Desinformationen ausgesetzt sein. Teils sind sie sich ihrer Rechte nicht bewusst und es fällt ihnen schwer, Änderungen in der Einwanderungspolitik – und was das für sie bedeutet – zu verstehen. Wie uns Interviewpartner:innen berichteten, wussten einige EU-Bürger:innen nicht, dass sie sich für das EU-Niederlassungsprogramm bewerben müssen (C4; C11). Infolgedessen ist es

für Migrant:innen oft von entscheidender Bedeutung, Zugang zu rechtlicher Unterstützung zu erhalten. In dieser Hinsicht ist die Situation in Cardiff signifikant anders als in Wien und Frankfurt am Main.

Im Vereinigten Königreich unterliegt die Beratung in Einwanderungsangelegenheiten der Aufsicht durch das *Office of the Immigration Services Commissioner*. Anders als in Deutschland und Österreich ist es eine Straftat, unregulierte Rechtsberatung anzubieten. Daher herrscht in Wales ein akuter Mangel an zertifizierten Rechtsberater:innen. Wales gilt inzwischen als Wüste der Rechtsberatung, da es keine ehrenamtlichen Beratungsangebote geben darf, wie es sie etwa in Wien gibt. Interviewpartner:innen gaben an, dass dies zum Teil auf Reformen der Prozesskostenhilfe zurückzuführen ist, wodurch die Übernahme von Rechtsfällen von Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität weitgehend unrentabel geworden ist (C4; C11). Darüber hinaus werden Migrant:innen häufig von Anwält:innen abgewiesen, weil sie eine Bedürftigkeits- und Begründetheitsprüfung (*merit test*) bestehen müssen, um Prozesskostenhilfe zu erhalten. Infolgedessen müssen Migrant:innen oft mehrfach um Unterstützung ansuchen, bevor sie diese erhalten. Dies wiederum führt dazu, dass die Fristen für die Einreichung von Anträgen näher rücken und sie Gefahr laufen, ihren Aufenthaltsstatus zu verlieren. Gleichzeitig zögern viele Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität, sich an Rechtsexpert:innen zu wenden, beispielsweise weil sie befürchten, inhaftiert zu werden, wenn sie versuchen, einen regulären Status zu erlangen.

In Cardiff wird komplexe Rechtshilfe für Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität, die sich eine Bezahlung der Rechtsberatung nicht leisten können und auch keine Prozesskostenhilfe bekommen, aufgrund der strengen Zertifizierungsregelungen ausschließlich von einer einzigen NGO angeboten: *Asylum Justice*. Sie ist die einzige zertifizierte NGO in ganz Wales, die kostenlose Rechtsberatung im Bereich Einwanderung anbietet. Sie stellt auch den Großteil komplexer Rechtshilfe in diesem Bereich für andere NGOs und den Stadtrat. Daher ist sie stark überlastet und muss häufig Fälle ablehnen oder (nach Dringlichkeit) auf eine Warteliste setzen. Darüber hinaus ist *Asylum Justice* – wie viele NGOs – auf staatliche Förderungen mit begrenzter Laufzeit und auf private Spenden angewiesen, was die Möglichkeit langfristiger Planung einschränkt.

Innerhalb des Stadtrats mangelt es an juristischer Kompetenz. Angesichts der Komplexität des Einwanderungsrechts herrscht unter den Mitarbeiter:innen des Stadtrats Verwirrung über die Leistungsansprüche von Migrant:innen, auch auf Grund der *Devolution*. So berichtete eine in einer Kommunalbehörde arbeitende Interviewpartnerin, dass sie von einem Vorgesetzten zurechtgewiesen wurde, weil sie einer Person ohne Anspruch auf öffentliche Mittel Unterstützung gewährt hatte, obwohl dies nach walisischem Recht zulässig war.

Die COVID 19-Pandemie verlängerte die Bearbeitungszeiten im Innenministerium, wodurch die Phasen der Ungewissheit für viele Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität verlängert wurden. Die Pandemie hat jedoch auch dazu geführt, dass prekäre Migrant:innen stärker in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt sind und mehr Spenden an NGOs fließen, die unentgeltlich Rechtshilfe anbieten. Der Stadtrat von Cardiff verfügt zwar nur über begrenzte interne juristische Kapazitäten im Bereich der Einwanderung, versucht dies aber unter anderem durch den Ausbau der Beziehungen zu externen Jurist:innen, darunter auch *Asylum Justice*, zu ändern. In seinem Aktionsplan hat der Stadtrat festgehalten, dass die Rechtsberatung für Migrant:innen mit komplexen Einwanderungsfragen, die zu Notlagen beitragen oder diese verursachen, ausgebaut werden muss (Cardiff Council 2020: 43).

10. Fazit

In diesem Beitrag wurde untersucht, wie der Stadtrat von Cardiff Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in kommunale Leistungen einbezieht und wie seine Beziehungen zu öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in Bezug auf die tatsächliche Bereitstellung von Leistungen gestaltet sind. Dabei stellten wir fest, dass der Stadtrat von Cardiff innerhalb eines besonders komplexen rechtlichen Rahmens agiert. Dies findet jedoch in einem günstigen walisischen legislativen und politischen Kontext statt, der den Weg für eine stärkere Inklusion von marginalisierten Migrant:innen im Rahmen einer Reihe von Reformen weist. Trotz der Bemühungen des Stadtrats von Cardiff um eine stärkere Inklusion und um die Öffnung des Zugangs zu grundlegenden sozialen Leistungen gibt es eine Reihe von Hürden, die Migrant:innen mit prekärem Status betreffen.

Die Komplexität der Rechtsvorschriften und die sich überschneidenden Zuständigkeiten der verschiedenen Verwaltungsebenen durch die *Devolution* haben zu Unklarheiten bezüglich der Leistungsansprüche von Migrant:innen und der Zuständigkeiten des Stadtrats in verschiedenen Bereichen der Leistungserbringung geführt. Darüber hinaus fehlt es oft an einer Verständigung über die Politik des Stadtrats in Bezug auf Migrant:innen zwischen den (und manchmal auch innerhalb der) einzelnen Abteilungen. Dies kann zu einer uneinheitlichen Bereitstellung von Leistungen führen. Es mangelt an verlässlichen Daten über die Anzahl prekärer Migrant:innen in Cardiff, an erprobten und datenschutzrechtlich abgesicherten Abläufen zur Datenerfassung und -weitergabe innerhalb des Stadtrats sowie an Daten, die durch das Innenministerium erhoben und der Stadtverwaltung nicht zur Verfügung gestellt werden. Auch umfassendere strukturelle Probleme stellen den Stadtrat vor Herausforderungen. Hierzu gehören insbesondere der Mangel an Unterkünften,

an juristischem Fachwissen und – in geringerem Maße – an sicheren geschlechtsspezifischen Dolmetschleistungen. Auch die Kosten für Anträge zur Verlängerung oder Anpassung des Aufenthaltsstatus tragen dazu bei, aufenthaltsrechtliche Prekarität zu verursachen und zu verlängern.

Auch in Cardiff haben wir festgestellt, dass NGOs beim Zugang zu Dienstleistungen eine zentrale Rolle spielen und anstelle der Stadtverwaltung Leistungen erbringen, wenn die Stadt rechtlich dazu nicht in der Lage ist. Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil Menschen mit prekärem Status die gleichen Hürden beim Zugang zu Leistungen erfahren wie andere Migrant:innen auch, wobei einige zusätzlich befürchten, dass die Inanspruchnahme einer Leistung zu ihrer Abschiebung führen könnte. Wir haben jedoch beobachtet, dass das Wissen über Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität unter den Mitarbeiter:innen des Stadtrats und des NHS weitgehend von der Initiative einiger weniger sehr engagierter Mitarbeiter:innen abhängt. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, dass öffentliche Einrichtungen formelle Schulungen anbieten, wie Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zu unterstützen sind; und dass öffentliche Einrichtungen ihre Zusammenarbeit mit NGOs festigen. Eine gute Zusammenarbeit zwischen Kommunalbehörden und NGOs ist entscheidend für die Bewältigung vieler Herausforderungen, mit denen Migrant:innen konfrontiert sind.

In Cardiff sind vor allem Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus von Ausgrenzung bedroht. Cardiff und Wales haben starke Inklusionsstrategien und politische Rahmen für Asylsuchende, Geflüchtete und abgelehnte Asylbewerber:innen. Erheblich weniger Aufmerksamkeit wird jedoch Personen zuteil, die einen prekären Aufenthaltsstatus jenseits dieser Gruppen haben, insbesondere denjenigen, die unter die NRPF-Regelung fallen. Diese Personen werden so teilweise doppelt ausgegrenzt, denn selbst dort, wo nach walisischem Recht Leistungsansprüche bestehen, kann es aufgrund von Unklarheiten im Zusammenhang mit der *Devolution* dazu kommen, dass Gatekeeper:innen (von kommunalen und regionalen *street-level bureaucrats*; ausführlicher dazu Kirchhoff und Homberger in diesem Band) den Zugang zu Leistungen blockieren. Um eine erfolgreiche Inklusion dieser Migrant:innen auf städtischer Ebene zu gewährleisten, sind mehr Kapazitäten für spezialisierte Rechtsberatung und Klarheit über die Leistungsansprüche der verschiedenen Kategorien von Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität hinsichtlich der verschiedenen Leistungen des Stadtrats erforderlich. Dies kann durch eine transparente Überprüfung und regelmäßige Aktualisierung der Bestimmungen erreicht werden.

Im Vergleich zu Wien und Frankfurt am Main ist Cardiff eine kleine Kommune und wird nach britischem Recht durch die exkludierenden Rahmenbedingen der nicht dezentralisierten Behörden eingeschränkt. Cardiff und die walisische Regierung generell haben jedoch mit dem Konzept der

City bzw. *Nation of Sanctuary* einen explizit inklusiven narrativen und politischen Rahmen entwickelt. Die politische Ausrichtung des Stadtrats von Cardiff und der walisischen Regierung könnte Beseitigung von Unklarheiten in den Zuständigkeiten des Stadtrats von Cardiff und der walisischen Behörden in Bezug auf die Leistungsansprüche von prekären Migrant:innen, die aufgrund der NRPF-Regel keinen Zugang zu öffentlichen Mitteln haben, unterstützen. Die Schaffung von Klarheit, gerade im Hinblick auf die *Devolution*, ist also ein erster wichtiger Schritt bei der Entwicklung einer kommunalen Politik, die sich an Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität richtet.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es trotz der positiven Absichten seitens der walisischen Regierung, des Stadtrats von Cardiff und der Träger von Gesundheitseinrichtungen sowie der Arbeit der NGOs weiterhin zahlreiche Inklusionsbarrieren gibt. Cardiff setzt sich für Chancengleichheit und Zusammenhalt ein und hat dafür Strategien und Ressourcen bereitgestellt. Die Stadt hat sich offen zu Asylsuchenden und Geflüchteten bekannt und arbeitet daran, ihnen die volle Teilhabe als Einwohner:innen der Stadt zu ermöglichen. In den Abteilungen der Stadt gibt es Mitarbeiter:innen, die sich für die Inklusion von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität engagieren. Trotz der Beschränkungen durch britisches Recht bieten die gesetzlichen Bestimmungen beträchtliche Möglichkeiten, dies zu tun. Was Cardiff fehlt, ist ein abgestimmter, gemeinsamer Ansatz für die Gruppe der prekären Migrant:innen jenseits von Asylsuchenden und Geflüchteten: eine Vision für ihre Inklusion als Nachbar:innen und eine Strategie, diese Vision zu verwirklichen – unter Zuweisung von Verantwortlichkeiten und mit klaren Schritten zur Umsetzung. Eine solche Vision würde sich gut in das bestehende Konzept des Stadtrats einfügen, das Gleichheit und Inklusion sowie die Rolle als *City of Sanctuary* in den Vordergrund stellt.

Literaturverzeichnis

Bastick, Zach/Mallet-Garcia, Marie (2022): Double lockdown: The effects of digital exclusion on undocumented immigrants during the COVID-19 pandemic. In: New Media & Society 24, 2, S. 365-383.

Cardiff City of Sanctuary (2023): Cardiff City of Sanctuary Website. https://cardiff.cityofsanctuary.org/ [Zugriff: 22.01.2023].

Cardiff Council (2016): 2020: A renewed vision for education and learning in Cardiff. https://www.cardiff.gov.uk/ENG/resident/Schools-and-learning/Documents/Cardiff%202020.pdf [Zugriff: 22.01.2023].

Cardiff Council (2020): Equality & Inclusion Strategy 2020 - 2024. https://www.cardiff.gov.uk/ENG/Your-Council/Strategies-plans-and-poli-

cies/Equality-diversity-and-cohesion/Strategic-Equality-Plan-and-Policies/Documents/Equality%20Inclusion%20Strategy%202020%202024.pdf [Zugriff: 22.01.2023].
Cardiff Council (2022): Management Chart as of January 2022. https://foi.cardiff.gov.uk/ENG/FOI/FOI17265/FOI17265%20Response%20-%20Attachment%201.pdf [Zugriff: 22.01.2023].
Cardiff & Vale Regional Partnership Board (2022): Cardiff and the Vale of Glamorgan Population Needs Assessment 2022. https://cvihsc.co.uk/about/what-we-do/population-needs-assessment/ [Zugriff: 22.01.2023].
Children Act 1989 c. 41, UK Public General Act https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1989/41/contents [Zugriff: 22.01.2023].
Clements, Laura (2020): Welsh Government formally calls on UK Government stop using Penally camp for asylum seekers https://www.walesonline.co.uk/news/wales-news/welsh-government-formally-calls-uk-19113953 [Zugriff: 22.01.2023].
DeVerteuil, Geoffrey (2017): Post-welfare city at the margins: Immigrant precarity and the mediating third sector in London. In: Urban Geography 38, 10, S. 1517–1533.
Drinkwater, Chris/Wildman, Josephine/Moffatt, Suzanne (2019): Social prescribing. In: British Medical Journal, 364: l1285. DOI: https://doi.org/10.1136/bmj.l1285 [Zugriff: 11.03.2023].
Education Act 1996 c. 56, UK Public General Act. Section 509. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/56/section/509 [Zugriff: 22.01.2023].
Evans, Gareth (2022): Back to the future? Reflections on three phases of education policy reform in Wales and their implications for teachers. In: Journal of Educational Change 23, 3, S. 371-396. https://doi.org/10.1007/s10833-021-09422-6 [Zugriff: 11.03.2023].
Farmer, Natalia (2021): ‘I Never Felt like an Illegal Immigrant Until Social Work Turned up at the Hospital’: No Recourse to Public Funds as Necropolitical Exception. In: The British Journal of Social Work, 51, 8, S. 3301-3318.
Fitzpatrick, Suzanne/Mackie, Pete/Pawson, Hal/Watts, Bett/Wood, Jenny (2021): The COVID-19 crisis response to homelessness in Great Britain. UK Collaborative Centre for Housing Evidence. https://housingevidence.ac.uk/publications/the-covid-19-crisis-response-to-homelessness-in-great-britain/ [Zugriff: 22.01.2023].
Health Protection (Part 2A Orders) Regulations 2010 No. 658. UK Statutory Instrument. https://www.legislation.gov.uk/uksi/2010/658/made [Zugriff: 22.01.2023].
Home Office (2022a): Asylum and Resettlement -– Resettlement by Local Authority https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/asylum-and-resettlement-datasets [Zugriff: 22.01.2023].
Home Office (2022b): Asylum and resettlement summary tables. https://www.gov.uk/government/statistics/immigration-statistics-year-ending-march-2022/list-of-tables [Zugriff: 22.01.2023].
Home Office (2022c): Suitability: debt to the NHS caseworker guidance. https://www.gov.uk/government/publications/suitability-debt-to-the-nhs-caseworker-guidance [Zugriff: 22.01.2023].

Housing (Wales) Act 2014 anaw 7, Act of the National Assembly for Wales. https://www.legislation.gov.uk/anaw/2014/7/contents [Zugriff: 22.01.2023].
Hubbard, Anne/Payton, Joanne/Robinson, Aamanda (2013): Uncharted territory: Violence against migrant, refugee and asylum-seeking women in Wales. Wales Migration Partnership. https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/64055/ [Zugriff: 22.01.2023].
Immigration Act 1971 c. 1, UK Public General Acts. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77/contents [Zugriff: 22.01.2023].
Immigration Act 2014 c. 22, UK Public General Act. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents [Zugriff: 22.01.2023].
Immigration and Asylum Act 1999, c. 33, UK Public General Act https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/33/contents [Zugriff: 22.01.2023].
James, Julie (2020): Guidance for Local Authorities in Supporting People Sleeing Rough https://gov.wales/sites/default/files/publications/2020-04/guidance-for-local-authorities-in-supporting-people-sleeping-rough-covid-19_0.pdf [Zugriff: 22.01.2023].
Jeffery, Charlie (2010): Devolution: Auflösung des Vereinigten Königreichs? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/a-puz/32333/devolution-aufloesung-des-vereinigten-koenigreichs/ Zugriff 24.02.2023].
Jolly, Andy (2019): From the Windrush generation to the 'Air Jamaica generation': Local authority support for families with no recourse to public funds. In: Social Policy Review, 31, S. 129-150.
Jolly, Andy/Singh, Jasber/Lobo, Sunila (2022): No recourse to public funds: A qualitative evidence synthesis. In: International Journal of Migration, Health and Social Care 18, 1, S. 107-123. https://doi.org/10.1108/IJMHSC-11-2021-0107 [Zugriff: 11.03.2023].
Khanom, Ashrafunessa/Alanazy, Wdad/Ellis, Lauren/Evans, Bridie Angela/Fagan, Lucy/Glendenning, Alex/Jones, Mattew/John, Ann/Khan, Talha/Kingston, Mark Rhys/Manning, Cathrin/Moyo, Sam/Porter, Alison/Rhydderch, Melody/Richardson, Gill/Rungua, Grace/Russell, Daphne/Russell, Ian/Scott, Rebecca/Stielke, Anna/Williams, Victoria/Snooks, Helen (2019): The Health Experiences of Asylum Seekers and Refugees in Wales: Technical Report of the HEAR Study. https://phwwhocc.co.uk/ih/wp-content/uploads/2020/07/PHW-Swansea-HEAR-technical-report-FINAL.pdf [Zugriff: 22.01.2023].
Mallet-Garcia, Marie/Bastick, Zach/Spencer, Sarah (2022a): Responses to Migrants with Precarious Status in Cardiff: Frames, Strategies and Evolving Practices. COMPAS, University of Oxford. https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/loremi-responses-to-migrants-with-precarious-status-in-cardiff-frames-strategies-and-evolving-practices (archiviert unter: https://perma.cc/T5D5-8YQA) [Zugriff: 22.01.2023].
Mallet-Garcia, Marie/Bastick, Zach/Spencer, Sarah (2022b): Zusammenfassung: Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Cardiff: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken. COMPAS, University of Oxford. https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/loremi-zusammenfassung-antworten-auf-migrantinnen-mit-prekarem-aufenthaltsstatus-in-cardiff-rahmen-strategien-und-innovative-praktiken (archiviert unter: https://perma.cc/6BFD-QMKK) [Zugriff: 22.01.2023].

Muggeridge, Helen/Maman, Jen (2011): Best Practice Guide: For community organisations working with sanctuary-seeking women in Wales. Cardiff: Oxfam. https://policy-practice.oxfam.org/resources/best-practice-guide-for-community-organisations-working-with-sanctuary-seeking-197790/ [Zugriff: 22.01.2023].

Nationality, Immigration and Asylum Act 2002 c. 41, UK Public General Act. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/schedule/3 [Zugriff: 22.01.2023].

National Health Service (Charges to Overseas Visitors) Regulations 1989 No. 306 UK Statutory Instrument. https://www.legislation.gov.uk/uksi/1989/306/made [Zugriff: 22.01.2023].

Petch, Heather/Stirling, Tamsin (2020): Providing Accommodation for Refused Asylum Seekers in Wales: A feasibility study commissioned by the Welsh Government. Welsh Government. https://gov.wales/accommodation-refused-asylum-seekers-feasibility-study [Zugriff: 22.01.2023].

Pinter, Ilona/Compton, Scott/Parhar, Rupinder/Majid, Husna (2020): A Lifeline for All Children and Families with No Recourse to Public Funds. The Children's Society. https://www.childrenssociety.org.uk/information/professionals/resources/lifeline-for-all [Zugriff: 22.01.2023].

Price, Jonathan (2016): Migrant care leavers: Duties of Welsh local authorities under the Social Services and Well-being (Wales) Act 2014. COMPAS, University of Oxford. https://www.compas.ox.ac.uk/2016/migrant-care-leavers-duties-of-welsh-local-authorities-under-the-social-services-and-well-being-wales-act-2014/ [Zugriff: 22.01.2023].

Rights of Children and Young Persons (Wales) Measure 2011 nawm 2, Measure of the National Assembly for Wales. https://www.legislation.gov.uk/mwa/2011/2/contents [Zugriff: 22.01.2023].

Serious Crime Act 2015 c9, UK Public General Act. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/9/contents/enacted [Zugriff: 22.01.2023].

Social Services and Well-being (Wales) Act 2014 anaw 4, Act of the National Assembly for Wales. https://www.legislation.gov.uk/anaw/2014/4/contents [Zugriff: 22.01.2023].

Spencer, Sarah/Sanders, Siân (2016): Developing a Strategic Approach to Integration in Wales: A practical resource for Local Authorities and their partners in Wales. COMPAS, University of Oxford. https://www.compas.ox.ac.uk/2016/developing-a-strategic-approach-integration-wales [Zugriff: 22.01.2023].

Sumption, Madeleine/Walsh, Peter (2022): EU migration to and from the UK. Briefing Paper: Migration Observatory, University of Oxford. https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/eu-migration-to-and-from-the-uk/ [Zugriff: 22.01.2023].

Thomas, Claire/Moran, Sarah (2021): Wales and the UK's changing immigration system. Senedd Research, Welsh Parliament. https://research.senedd.wales/research-articles/wales-and-the-uk-s-changing-immigration-system/ [Zugriff: 22.01.2023].

Trevena, Frances/Maclachlan, Stewart (2016): Migrants' Entitlements to Education Services in Wales. https://wrc.wales/wp-content/uploads/2020/03/MSiW-Legal-and-Policy-Briefing-Migrant_Entitlement_Education.pdf [Zugriff: 22.01.2023].

Walsh, Peter William/Sumption, Madeleine (2020): Recent estimates of the UK's irregular migrant population. The Migration Observatory, University of Oxford. https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/recent-estimates-of-the-uks-irregular-migrant-population/ [Zugriff: 22.01.2023].
Welsh Government (2009): Implementing the Overseas Visitors Hospital Charging Regulations -– Guidance for Hospitals in Wales, page 26, section 6.22. https://www.gov.wales/sites/default/files/publications/2019-05/implementing-the-overseas-visitors-hospital-charging-regulations.pdf [Zugriff: 22.01.2023].
Welsh Government (2018): Health and wellbeing provision for refugees and asylum seekers: Policy implementation guidance. S. 32–33. https://gov.wales/health-and-wellbeing-refugees-and-asylum-seekers-guidance-health-boards. [Zugriff: 22.01.2023].
Welsh Government (2019): Nation of Sanctuary – Refugee and Asylum Seeker Plan. https://gov.wales/refugee-and-asylum-seeker-plan-nation-sanctuary [Zugriff: 22.01.2023].
Welsh Government (2021a): Overseas Visitors' Eligibility to Receive Free Primary Care. https://gov.wales/overseas-visitors-eligibility-receive-free-primary-care-whc021026 [Zugriff: 22.01.2023].
Welsh Government (2021b): Briefing: supporting unaccompanied asylum-seeking children in Wales. https://gov.wales/briefing-supporting-unaccompanied-asylum-seeking-children-wales-html [Zugriff: 22.01.2023].
Welsh Government (2021c): Ending homelessness in Wales: A high level action plan – 2021-2026. https://gov.wales/ending-homelessness-high-level-action-plan-2021-2026-html [Zugriff: 22.01.2023].
Welsh Government (2022a): Demography and migration in Wales (Census 2021). https://www.gov.wales/demography-and-migration-wales-census-2021-html [Zugriff: 15.12.2022].
Welsh Government (2022b): Consultation: Post pandemic interim homelessness measures. https://gov.wales/post-pandemic-interim-homelessness-measures-html [Zugriff: 22.01.2023].
Welsh Government (2022c): £25m to kick-start free school meals for all primary school children in Wales. https://gov.wales/25m-kick-start-free-school-meals-all-primary-school-children-wales [Zugriff: 22.01.2023].
Williams, Jane/Eirug, Aled (Hrsg.) (2022): The Impact of Devolution in Wales: Social Democracy with a Welsh Stripe?. Cardiff: University of Wales Press.

Selektiv inklusiv: Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien

Simon Güntner, Ilker Ataç, Adrienne Homberger, Maren Kirchhoff, Zach Bastick, Marie Mallet-Garcia und Sarah Spencer

1. Einleitung

Die Fallstudien aus Cardiff, Frankfurt am Main und Wien zeigen lokal spezifische Strategien und Praktiken, die auf die besonderen Bedürfnisse von Migrant:innen eingehen, die keine Ansprüche auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen haben und denen dadurch effektiv soziale Rechte vorenthalten werden (Delvino/Spencer 2019; Campomori/Ambrosini 2020; Potochnick et al. 2017). Bisherige Beiträge zu diesem Thema haben auf das Verhältnis von inklusiven Ansätze auf lokaler Ebene zur nationalen und supranationalen Ebene innerhalb des (vertikal gedachten) politischen Mehrebenensystems fokussiert (Spencer 2017, Ataç et al. 2020, Schweitzer 2022). Die Analyse von Kohärenzen und Differenzen innerhalb von Kommunen, zwischen zuständigen Fachverwaltungen und insbesondere zwischen Behörden und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen (horizontale Koordination und Kooperation) wurde bislang vernachlässigt (Ataç et al. 2020). In der Auseinandersetzung mit der lokalen Umsetzung von Politiken, die bezüglich der Bewältigung des Alltags für prekäre Migrant:innen relevant sind, rücken zwei Aspekte von Politikkoordination in den Blick: die Verbindung von Fachpolitiken in übergreifenden Strategien sowie die Zusammenarbeit der beteiligten Akteur:innen innerhalb eines Feldes. Diesen beiden Themen widmen wir uns im folgenden Beitrag und werten dazu die in diesem Band vorgestellten Fallstudien vergleichend aus. Wie in den Fallstudien konzentrieren wir uns insbesondere auf die Bereiche Gesundheit, Wohnen und Bildung.

Ein wesentlicher Befund der Analyse der städtischen Strategien in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien[1] ist, dass es trotz inklusionsorientierter Leitbilder in keiner der Städte ein explizites Programm oder politisches Bekenntnis zur Unterstützung von Migrant:innen mit prekärem Status gibt, wie es etwa in Zürich der Fall ist (vgl. Beitrag von Antoniadis und Meier in diesem Band). Vielmehr zeigen sich jeweils unterschiedliche Arrangements an politikfeldspezifischen Maßnahmen und Praktiken, die sich in manchen Punkten ergänzen und in anderen widersprechen. Dabei werden unterschiedliche Profile deutlich. In Frankfurt am Main wird der Ansatz, „eine vielfältige und weltoffene Metropole" zu sein, vor allem durch das Gesundheitsamt umgesetzt, welches mit seiner humanitären Sprechstunde versucht, Zugang zu einer Basisgesundheitsversorgung für alle in der Stadt Anwesenden ohne Krankenversicherung zu gewährleisten. Die „Menschenrechtsstadt" Wien erweist sich in der Wohnungslosenhilfe als pragmatisch und progressiv, indem sie auch Angebote finanziert, die unabhängig von Anspruchsberechtigung und Aufenthaltsstatus zugänglich sind. Cardiff bemüht sich, als „City of Sanctuary" in zahlreichen Deklarationen und Richtlinien, im Verwaltungshandeln und über Vernetzung mit zivilgesellschaftlichen Initiativen eine Willkommenskultur gegenüber Menschen zu verankern, die aus ihrer Heimat vor Gewalt und Verfolgung geflohen sind. Insgesamt fehlen jedoch ganzheitliche Inklusionsstrategien. Darüber hinaus ist die Reichweite der fachspezifischen Ansätze angesichts der restriktiven Einwanderungspolitik auf nationaler Ebene z.T. stark eingeschränkt.

Die innerstädtische Varianz an Ansätzen gegenüber prekären Migrant:innen spiegelt eine Praxis der inneren Grenzziehung (*Bordering*, vgl. Yuval-Davis et al. 2019; Fauser et al. 2022) und der Auslotung von Bedürftigkeit (*Deservingness*, vgl. Ataç 2019; Chauvin/Garcés-Mascareñas 2012; Willen 2012). Diese beiden Praxen ziehen sich durch Diskurse und politische Leitlinien, durch Budgetierung und Zugangsregeln zu Dienstleistungen sowie durch die Nutzung von Spielräumen in der Umsetzung (siehe hierzu auch den Beitrag von Homberger und Kirchhoff in diesem Band). *Borderwork* (Rumford 2008) wird somit von politischen Akteur:innen, auf allen Verwaltungsebenen und durch Organisationen, die für Dienstleistungen zuständig sind, betrieben. In allen drei Städten bezieht sich diese Arbeit eher auf konkrete Situationen und Notlagen als auf Personengruppen. Daher sind jeweils Fachpolitik-spezifische Regelungen und Orientierungen bedeutsam, die wiederum oftmals von nationalen und supranationalen Vorgaben geprägt sind.

1 Der Beitrag beruht auf den drei Städteberichten sowie dem vergleichenden Bericht, die im Rahmen des Forschungsprojekts „Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices" entstanden sind (Homberger/Güntner 2022; Kirchhoff/Ataç 2022; Mallet-Garcia et al. 2022; Kirchhoff et al. 2022).

Um die fragmentierten Antworten der Städte auf die Herausforderungen zu verstehen, richten wir unseren Blick zunächst auf die Kooperation zwischen Stadtverwaltungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen. Anschließend schlagen wir auf Grundlage unserer empirischen Forschung eine Typologisierung der Ansätze vor. Wir unterscheiden zwischen a) offenen inklusiven und voraussetzungslosen Angeboten, die unabhängig von einem Aufenthaltsstatus nutzbar sind, b) der inklusionsorientierten, aber selektiven und diskreten Öffnung von Angeboten sowie c) dem restriktiven Ausschluss von Dienstleistungen auf Basis des aufenthaltsrechtlichen Status. Die zusammenführende Betrachtung der drei Fallstudien zeigt, dass sich in keiner der Städte ausschließlich einer dieser Ansätze findet. Vielmehr handelt es sich jeweils um ein kompliziertes Mosaik aus einer Vielzahl unterschiedlicher, z.T. auch konfligierender – und damit für Betroffene ebenso wie für Mitarbeiter:innen der befassten Einrichtungen im Detail nur schwer verständlicher – Ansätze.

2. Lokale Partnerschaften von Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen

Die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen in der Bereitstellung von sozialen und gesundheitsbezogenen Dienstleistungen ist in allen drei Städten für Politik und Verwaltung unerlässlich und hat eine lange Tradition (vgl. dazu auch Schilliger und Ataç in diesem Band). Dies ist im Subsidiaritätsprinzip begründet, das in unterschiedlichen Spielarten in den sozialstaatlichen Arrangements von Deutschland, Österreich und Wales verankert ist. In vielen Bereichen können zivilgesellschaftliche Einrichtungen bedürftige Personen besser erreichen als öffentliche Behörden. Über Spendenfinanzierung und ehrenamtliches Engagement können zivilgesellschaftliche Organisationen auch Services anbieten, auf die es keinen Rechtsanspruch gibt und die nicht staatlich oder kommunal ausfinanziert sind (Homberger et al. 2022). Sie bemühen sich um einen niedrigschwelligen Zugang zu Dienstleistungen und bringen tendenziell auch mehr Sensibilität und Zeitressourcen für die Einzelfälle mit, was notwendig ist, um Vertrauen aufzubauen (Ataç 2023). In allen drei Städten ist klar ersichtlich, dass die Kommunen sehr stark auf die Angebote von NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen setzen.

Die Zusammenarbeit von Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft und die Aushandlung von Zuständigkeiten kann viele Formen annehmen und mündet in unterschiedlichen lokalen Wohlfahrtsarrangements (Grohs 2010: 108). In Deutschland und Österreich dominierten über lange Zeit korporatistische, von enger Verflechtung gekennzeichnete Kooperationen mit großen Wohlfahrtsorganisationen. Erst in jüngerer Zeit hat sich das Feld im Zuge von

Verwaltungsreformen zu einem „Welfare Mix" (Evers/Olk 1996) erweitert. Im Kontext der Aktivierungspolitiken haben in Deutschland neben den freien Wohlfahrtsverbänden vermehrt neue sozialwirtschaftliche Akteur:innen an Bedeutung gewonnen (Klammer et al. 2017). „Hybride Regelungsformen", die von Hierarchien, Marktmechanismen aber auch von Vertrauen geprägt werden, finden sich in allen Formen der Zusammenarbeit, in Netzwerken und anderen Verhandlungssystemen (a.a.O.: 112). Diese Kooperationen sind keineswegs reibungs- oder konfliktfrei, werden aber von beiden Seiten auch strategisch genutzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen können durch Kooperationen an zusätzliche Mittel gelangen und ihren Anliegen bei den Einrichtungen besser Gehör verschaffen. Wenn Wohlfahrtsverbände eine zentrale Rolle bei der Bereitstellung von Sozialdienstleistungen spielen und dabei von den Kommunen finanziert werden, verfügen sie dadurch über mehr Ressourcen und Kapazitäten und können damit vulnerable Gruppen erreichen, die formal keine Ansprüche auf Sozialdienstleistungen haben (Bruzelius 2020). Für die Kommune kann die Kooperation mit NGOs auch dazu dienen, offene Konflikte mit höheren Politikebenen oder mit bedeutenden Teilen der Wähler:innenschaft zu vermeiden. Wenn sie die Leistungserbringung an die zivilgesellschaftlichen Einrichtungen übertragen, delegieren sie damit auch rechtliche und politische Verantwortung (Ataç et al. 2020).

Die vielfältigen Formen der Kooperation werden mit dem Konzept des *Wohlfahrtspluralismus* erfasst (Evers/Olk 1996). In Cardiff, Frankfurt am Main und Wien sind die „Interdependenzstrukturen" (Grohs 2010: 108) zwischen öffentlicher Hand und zivilgesellschaftlichen Organisationen in allen betrachteten Bereichen sichtbar. Der Beitrag von NGOs, Freiwilligen, Wohlfahrtsverbänden, aktivistischen Bewegungen und einzelnen Unterstützer:innen ist von entscheidender Bedeutung für die Bewältigung der zahlreichen Herausforderungen, mit denen Migrant:innen mit prekärem Status konfrontiert sind. Prekäre Migrant:innen sind in ihrem Alltag verstärkt von Diskriminierung und Rassismus betroffen, was den Zugang zu Leistungen erschwert und Wege versperrt. Dies führt dazu, dass es für sie schwierig ist, Vertrauen zu fassen, Unterstützungsdienste aufzusuchen und in Anspruch zu nehmen. In vielen Bereichen der Dienstleistungserbringung können NGOs die Nutzer:innen von Leistungen besser erreichen und ihr Vertrauen gewinnen, als es kommunalen Verwaltungseinheiten möglich wäre. NGOs agieren als Vermittler:innen zwischen staatlichen Akteur:innen und prekarisierten Migrant:innen, um Letzteren soziale und politische Ressourcen zugänglich zu machen (Ruszczyk 2019). Wo kommunale Abteilungen über die Berechtigung von Migrant:innen zum Zugang zu Dienstleistungen entscheiden, interagieren Sozialarbeiter:innen und andere Mitarbeiter:innen der zivilgesellschaftlichen Organisationen mit der Verwaltung. Sie vertreten die prekären Migrant:innen und setzen sich dafür ein, dass sie Zugang zu den Sozialleistungen erhalten. In Netzwerken und Bündnissen, an Runden Tischen und in

der Aushandlung von Leistungsaufträgen machen sie auf die Bedürfnisse und Probleme von prekären Migrant:innen aufmerksam und schlagen Lösungen vor. NGOs setzen sich auch für die Verbesserung der sozialen Rechte von Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit ein. NGOs sind häufig die treibende Kraft, wenn es darum geht, Kommunen zu drängen, den Zugang zu Dienstleistungen zu erleichtern und eine inklusive Politik zu entwickeln (Ambrosini/Boccagni 2015; Lambert/Swerts 2019; Kreichauf/Mayer 2021).

Die Kooperation kann von einseitiger Abhängigkeit geprägt sein, wenn die Stadtverwaltung über Auftragsverhältnisse weitgehenden Einfluss auf Einrichtungen einer zivilgesellschaftlichen Organisation hat. Wenn z.B. Wohlfahrtsverbände im Auftrag der Kommunen Dienstleistungen erbringen, legen die Kommunen die Aufgaben fest und stellen den größten Teil des Budgets – in manchen Fällen sogar das gesamte Budget – zur Verfügung. Durch Arbeitsaufträge und Richtlinien bestimmen sie die Regeln und die Bedingungen für den Zugang zu den Dienstleistungen. Dies ist der Fall bei der städtischen Finanzierung der Obdachlosenhilfe in allen drei Städten, wobei Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität nicht die explizite Zielgruppe darstellen. Wenn die Stadtverwaltungen eine starke Kontrolle über die Einrichtungen ausüben und keine pauschale Finanzierung gewähren, sind die Einrichtungen in ihren Spielräumen stärker eingeschränkt. Die enge finanzielle und organisatorische Abhängigkeit führt auch dazu, dass die Einrichtungen kaum in der Lage sind, Kritik zu äußern und Forderungen an die Stadtverwaltung zu stellen.

Eine zweite Form der Kooperation beruht auf lockeren Arrangements, die diskrete, selektive oder offene Zugänge seitens der zivilgesellschaftlichen Organisationen ermöglichen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Angebote von NGOs eine städtische Förderung erhalten, die nur Teile ihres Angebots finanziert. Dadurch werden die NGOs unterstützt, sie bleiben aber frei darin, ihre Leistungen allen Menschen unabhängig von Status und Anspruch anzubieten und explizit auch Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zu versorgen. Allerdings bleiben sie auch weiterhin auf Spenden und Ehrenamt angewiesen, was einen organisatorischen Mehraufwand bedeutet. Ein weiteres Problem ist die bei Projektfinanzierungen übliche Kurzfristigkeit. Subventionen werden nur für einen bestimmten Zeitraum (zumeist ein Jahr) gewährt, was wiederholten Aufwand für die neu einzureichenden Subventionsanträge und ständiges Bangen um die weitere Finanzierung mit sich bringt. Dies erschwert eine kontinuierliche und langfristige Arbeit, die für eine wirksame Problemlösung erforderlich ist.

In allen drei Städten sind die Kommunen stark auf zivilgesellschaftliche Einrichtungen angewiesen, um Lücken im Dienstleistungsangebot zu schließen. In Wien gibt es beispielsweise zahlreiche kleinere Vereine, die Bil-

dungs- und/oder Beratungsangebote für unterschiedliche migrantische Zielgruppen bereitstellen, die unabhängig vom Status zugänglich sind und eine Teilförderung seitens städtischer Magistratsabteilungen – zum Beispiel *MA17 -– Integration und Diversität* oder auch *MA57 -– Frauenservice* – erhalten (Homberger/Güntner 2022). Ähnliches gilt für die primäre und sekundäre Gesundheitsversorgung für Personen ohne Versicherung in Frankfurt am Main und Wien, die von NGOs übernommen wurde. Die entsprechenden Angebote erhalten in Wien teilweise Finanzierung von der Kommune, allerdings aus dem Budget des Fond Soziales Wien für Wohnungslosenhilfe, nicht über die Gesundheitsbehörde. Auch die Österreichische Gesundheitskasse unterstützt diese Angebote z.T. finanziell. Der größte Teil der Arbeit dieser NGOs wird allerdings durch Spenden und weitgehenden oder kompletten Verzicht auf Entlohnung seitens der Mitarbeiter:innen (Ehrenamtlichkeit) finanziert. Diese Form der Kooperation kann durch partnerschaftliche Aushandlung auf Augenhöhe gekennzeichnet sein, wenn die NGO in bilateralen oder multilateralen Arrangements die Art und Weise der Dienstleistung mit beeinflusst und sich nicht einseitig an die behördlichen Vorgaben anpassen muss. Zum Beispiel hat sich im Laufe der Jahre eine gute Arbeitsteilung zwischen dem Gesundheitsamt Frankfurt am Main und den zivilgesellschaftlichen Organisationen, die im Bereich der Gesundheitsversorgung in der Stadt tätig sind, entwickelt. Der zivilgesellschaftliche Sektor bietet in Ergänzung der Leistungen des Gesundheitsamts recht umfassende primäre und sekundäre Gesundheitsdienste an, die niedrigschwellig, kostenlos und anonym zugänglich sind. Alle in diesem Arbeitsfeld tätigen Teilnehmer:innen an den im Rahmen dieses Forschungsprojekts durchgeführten Interviews und Runden Tischen betonten die gute, hierarchiefreie Zusammenarbeit, die weniger auf formalisierten Treffen als vielmehr auf informellem Austausch beruhe (Kirchhoff/Ataç 2022). Dies ist ein gutes Beispiel dafür, dass die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und zivilgesellschaftlichen Organisationen ein wirksamer Weg sein kann, um Lösungen für die Bedürfnisse von Personen in prekären Lebenslagen zu finden. Dazu gehören auch regelmäßig stattfindende Netzwerktreffen zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Kommunen, um die Bedürfnisse von Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zu ermitteln und die Praktiken der verschiedenen Akteur:innen in der Stadt zu koordinieren. Solche Netzwerke sind wichtig, um einen ganzheitlichen und ressortübergreifenden Ansatz zu entwickeln.

Schließlich gibt es Organisationen, die unabhängig von öffentlicher Förderung agieren. Sie weisen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit deutlicher auf die exkludierende Begrenzung des Zugangs zu sozialer Infrastruktur und das daraus entstehende Leid hin. Dies umfasst neben dem kompensierenden Schließen von Leistungslücken auch Kritik an und Protest gegen Politik und Verwaltungshandeln (vgl. Schilliger und Ataç in diesem Band). Aktivist:innen und soziale Bewegungen sind Teil der Solidaritätsnetzwerke, indem sie

Dienstleistungen anbieten, aber auch Forderungen stellen und das Thema politisch aufgreifen. Zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für die Rechte von Migrant:innen einsetzen, zielen darauf ab, die Politikgestaltung in diesem Bereich voranzutreiben und diese Themen politisch auf die Agenda der Kommunen zu setzen (Kreichauf/Mayer 2021). Wo keine öffentlichen Mittel zur Verfügung stehen, füllen diese Einrichtungen so gut wie möglich die entsprechenden Lücken durch spendenfinanzierte Leistungen und ehrenamtliches Engagement.

In allen drei Städten finden wir Beispiele für Kooptation, Kooperation und Opposition. Zivilgesellschaftliche Akteur:innen sind maßgeblich an den Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit und Wohnen sowie in der außerschulischen Bildung beteiligt. Oft sind sie die tragenden Kräfte bei der Aushandlung von Zugängen zu Leistungen für prekarisierte Migrant:innen. Die aus der Zusammenarbeit entstandenen Angebote lassen sich in drei Kategorien einteilen. Es gibt erstens explizit offene und voraussetzungslose Dienstleistungen sowie zweitens klar durch Zugangsregeln begrenzte Bereiche. Drittens finden sich diskrete und subtile Ansätze, die prekären Migrant:innen eher stillschweigend Zugänge ermöglichen, um öffentliche Diskussionen darüber zu vermeiden und die betroffenen Personen zu schützen. Insbesondere für diese Praktiken ist die Zusammenarbeit zwischen Kommunen und NGOs zentral. Diese subtil inklusiven Ansätze können als „Schattenpolitik“ angesehen werden (vgl. Spencer 2014; Ataç et al. 2020). Im Folgenden zeigen wir, wie sich diese drei Spielarten in den untersuchten Politikfeldern äußern.

3. Ansätze eines offenen, voraussetzungslosen Zugangs zu Dienstleistungen

Ein expliziter Verzicht auf die Prüfung des Aufenthaltsstatus ist in allen drei Städten vor allem in der Bildungspolitik sichtbar. Allerdings sind es nicht primär städtische Regelungen, sondern regionale oder nationale Gesetzgebungen, die das Recht auf Bildung von Kindern im schulpflichtigen Alter (5 bis 15 Jahre bzw. 16 Jahre in Cardiff) in allen drei Ländern relativ gut schützen. Ein kostenloser Zugang zu Bildung unabhängig vom Aufenthaltsstatus ist in allen drei Ländern rechtlich vorgesehen. Diese rechtliche Klarheit wirkt sich positiv auf den Zugang zu Bildung aus. Die Umsetzung erfolgt in Österreich durch Richtlinien und Dienstanweisungen an die Schulen. Auch in Wales wurde betont, dass migrantische Kinder in erster Linie als Kinder und erst in zweiter Linie als Migrant:innen betrachtet werden sollen, was sich u.a. im „Schools of Sanctuary“-Konzept in Cardiff niederschlägt. In Deutschland wurden im Jahr 2011 Schulen und andere Bildungseinrichtungen durch eine

Gesetzesänderung im Aufenthaltsgesetz auf Bundesebene von der Meldepflicht bei Feststellung eines irregulären Aufenthalts befreit (ausführlicher dazu Kirchhoff und Ataç in diesem Band). Darüber hinaus gibt es in Wien und Cardiff gezielte Unterstützungsprogramme für armutsbetroffene Kinder, die unabhängig vom Aufenthaltsstatus anzuwenden sind, wie kostenlose Schuluniformen in Cardiff oder in Wien Schultüten-Materialien, die vom Wiener Landeselternverband bereitgestellt werden. In Cardiff gibt es zudem inklusive Praktiken im Bereich der Vorschule: Das walisische Programm Flying Start aus dem Jahr 2010 gewährt allen Kindern unter vier Jahren unabhängig vom Aufenthaltsstatus eine Teilzeit-Kinderbetreuung sowie Unterstützung in den Bereichen Gesundheit und Sprache (ausführlicher dazu Mallet-Garcia und Bastick in diesem Band). Der gute Zugang zu (kostenloser) Bildung endet jedoch in allen drei Städten abrupt, wenn Jugendliche das Alter erreichen, in dem die Schulpflicht endet. Mit dem Wegfall der rechtlichen Regelung stehen Jugendliche und junge Erwachsene dann vor großen Herausforderungen, wenn sie weiterführende Bildungsangebote in Anspruch nehmen wollen.

Im Gesundheitsbereich gilt die „Humanitäre Sprechstunde“ des Frankfurter Gesundheitsamtes (ausführlicher dazu Kirchhoff und Ataç in diesem Band) europaweit als gut funktionierendes inklusives Modell. Mit medizinischer Grundversorgung für alle Menschen auch ohne Krankenversicherung nimmt das Gesundheitsamt seine Verantwortung für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Gesundheit wahr und mildert die exkludierenden Auswirkungen eines fehlenden Rechtsstatus ab (Kaufmann/Strebel 2020). Darüber hinaus wurde an die Gesundheitsversorgung, die von der Humanitären Sprechstunde geleistet wird, eine Clearingstelle angegliedert. Dabei handelt es sich um ein voraussetzungsloses sozialarbeiterisches Beratungsangebot, um Menschen ohne Krankenversicherung bei einem möglichen Eintritt ins gesetzliche Regelsystem zu unterstützen. Über den Zugang zu diesen städtischen Leistungen wird eine lokale „bürokratische Mitgliedschaft“ geschaffen (De Graauw 2014). Dieser Ansatz setzt eine Positionierung voraus, die die Stadt Frankfurt am Main offen nach außen vertritt. Die Stadt Frankfurt legt dafür ein Landesgesetz extensiver aus als andere Städte in Hessen. In Cardiff hat das Land Wales, das sich auch als „Nation of Sanctuary“ versteht, für ein inklusives gesundheitspolitisches Angebot gesorgt, das deutlich weiter geht, als es auf nationaler Ebene des Vereinigten Königreichs vorgesehen ist. So betreibt der National Health Service (NHS) Wales einen integrativen Gesundheitsdienst, CAVHIS, der auch Migrant:innen mit prekärem Status den Zugang zur Gesundheitsversorgung erleichtert und exkludierenden Praktiken entgegenwirkt, indem er beim Zugang zu weiteren NHS-Leistungen unterstützt (ausführlicher dazu Mallet-Garcia und Bastick in diesem Band).

Für den Bereich Wohnen und Unterbringung lässt sich anführen, dass in Frankfurt am Main und Wien im Winter Übernachtungsplätze sowie tagsüber

(teilweise geöffnete) Wärmestuben bzw. Wintercafés im Rahmen des Erfrierungsschutzes voraussetzungslos angeboten werden. In Wien ist dieser Bereich mit Unterbringung in Mehrbettzimmern für längere Zeit vergleichsweise großzügiger ausgestattet als in Frankfurt, wo eine längerfristige Übernachtung für Personen ohne Leistungsansprüche nur in einer großen Halle möglich ist. Weitergehende Angebote zu Wohnraumversorgung (neben dem Zugang zu „Chancenhäusern“ in Wien, siehe unten) und Existenzsicherung sind in allen Städten an einen geklärten Aufenthaltstitel gebunden.

Ein weiterer Bereich, der sich zunehmend in Richtung voraussetzungslose Öffnung bewegt, ist der Gewaltschutz (siehe hierzu kritisch Atmaca/Dinkelaker 2020; Dinkelaker/Schwenken 2020). In allen drei Städten gibt es Schutzeinrichtungen für Betroffene von Gewalt sowie Opfer von Menschenhandel, zu denen Betroffene in der Regel unabhängig vom Aufenthaltsstatus Zugang haben. In Frankfurt ergeben sich allerdings immer wieder Schwierigkeiten, gewaltbetroffene Frauen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität unterzubringen, was durch die Art der Finanzierung von Plätzen über Tagessätze bedingt ist. Dieses Problem wurde von der Stadtregierung erkannt, die ankündigt hat, auf eine Pauschalfinanzierung von Frauenhäusern umzustellen (siehe hierzu ausführlich Kirchhoff und Ataç in diesem Band). Über die akute Unterbringung hinaus mangelt es in allen drei Städten an weiterführenden Angeboten für Migrant:innen mit prekärem Status, die Opfer von Gewalt geworden sind, um langfristig Legalisierungs- und Wohnperspektiven zu entwickeln. Nur in Wien gibt es – erst seit kurzem vom städtischen Fonds Soziales Wien (FSW) finanziert – ein Good-Practice-Beispiel einer NGO, die alleinerziehenden Müttern mit prekärem Status und ihren Kindern langfristig Unterkunft und Beratung bietet (Homberger/Güntner 2022).

Darüber hinaus gibt es Beratungsangebote wie die Sozial- und Rückkehrberatung für EU-Bürger:innen der Caritas in Wien oder die Multinationale Anlaufstelle für EU-Bürger:innen MIA in Frankfurt am Main, die unabhängig von der Anspruchsberechtigung auf andere Leistungen sozialarbeiterische Unterstützung bieten und EU-Bürger:innen, wo möglich, bei der Erlangung von Ansprüchen und Sozialleistungen unterstützen (siehe hierzu ausführlich Klinke und Zaharieva in diesem Band). Diese Beratungsangebote werden von den Kommunen finanziert.

4. Diskrete oder selektive Öffnung von Angeboten

Ermessensspielräume bei der Durchführung von Fachpolitiken finden sich in allen Städten in unterschiedlichen Bereichen und in unterschiedlichem Ausmaß. Dies hängt einerseits von städtischen Kompetenzen und Ressourcen und damit von nationalen und supranationalen Vorgaben ab. Andererseits

entscheidet auch der politische Wille darüber, ob und wie Leistungen auf Basis humanitärer Kriterien gewährt oder verwehrt werden. In allen drei Städten hat sich gezeigt, dass die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen angestrebt wird, weil die Kommunen darauf angewiesen sind, dass die NGOs Lücken im Dienstleistungsangebot schließen. Viele dieser zivilgesellschaftlichen Einrichtungen setzen sich für ganzheitliche und langfristige Lösungen für prekäre Migrant:innen ein. Wo keine öffentlichen Mittel zur Verfügung stehen, füllen diese Einrichtungen durch spendenfinanzierte Leistungen und ehrenamtliches Engagement so gut wie möglich die Versorgungslücken. Dabei vertreten viele der von uns interviewten NGO-Mitarbeiter:innen die Meinung, dass ihre Dienste kein Ersatz für eine staatlich finanzierte Bereitstellung von Basisdienstleistungen sein dürfen.

Im Bereich der Unterbringung gibt es einige Beispiele für diskrete Praktiken: Die *Liste Vital* in Frankfurt am Main ermöglicht besonders vulnerablen Personen den Zugang zu Wohnungslosenunterkünften. Sie umfasst explizit auch Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Die humanitäre Ausnahmeregelung gilt für besondere gesundheitliche Notlagen. In diesen Fällen übernimmt das Frankfurter Jugend- und Sozialamt die Kosten der Unterbringung. Auch in Cardiff kann die lokale Behörde prekären Migrant:innen aus humanitären Gründen eine Notunterkunft zur Verfügung stellen. Diese Möglichkeit wird in Cardiff auch dem Selbstverständnis der Stadt als „City of Sanctuary“ folgend genutzt. In beiden Städten sind indes keine öffentlich transparenten Kriterien festgelegt, wem aus humanitären Gründen Zugang gewährt wird. Die Entscheidung ist von der Einschätzung der in diesem Bereich tätigen Beamt:innen abhängig. In Wien bieten die *Chancenhäuser* der Wiener Wohnungslosenhilfe ein ganzjähriges niederschwelliges Angebot zur Unterbringung, Versorgung und Beratung für die Dauer von drei Monaten. Die *Chancenhäuser* sind ein gutes Beispiel dafür, dass durch die Auslagerung von städtischen Angeboten an NGOs Spielräume nutzbar gemacht werden, die den dort tätigen Sozialarbeiter:innen erlauben, Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität selektiv zu inkludieren (Diebäcker et al. 2021; siehe dazu Homberger und Güntner sowie Kirchhoff und Homberger in diesem Band).

5. Ausschlüsse von Dienstleistungen

In allen Städten finden sich Handlungsfelder, in denen von der Verwaltung und den NGO-Mitarbeiter:innen keine Spielräume genutzt werden (konnten), um die durch das Aufenthaltsrecht bedingte Begrenzung des Zugangs zu öffentlichen Leistungen zu lockern.

Während Maßnahmen der Wohnungslosenhilfe in akuten Notlagen humanitäre Kriterien berücksichtigen (z.B. über das Argument des Erfrierungsschutzes), werden bei weitergehenden Angeboten in allen Städten ein Aufenthaltstitel und darüber hinaus eine Anspruchsberechtigung auf Sozialleistungen vorausgesetzt. Hier schlagen angesichts chronischer Unterfinanzierung des Bereichs ökonomische Erwägungen durch. Aufgrund begrenzter Kapazitäten erfolgt eine Infragestellung der Exklusion in der Regel nicht oder nur in äußersten Notfällen. Seitens der Stadtverwaltung von Cardiff wird zudem argumentiert, dass die Stadt nicht gegen bestehendes nationales Recht Personen in Sozialwohnungen unterbringen kann. Eine restriktive Haltung zeigt sich auch deutlich in der Praxis des Frankfurter Jugend- und Sozialamtes, EU-Bürger:innen kostenlos eine Fahrkarte in ihr Herkunftsland anzubieten und sie nicht mehr als „unfreiwillig obdachlos" zu betrachten, wenn sie dieses Angebot ablehnen. In Frankfurt am Main wird die Problematik dadurch verschärft, dass es keine adäquaten und niedrigschwelligen Unterbringungsmöglichkeiten gibt, die ganzjährig und unabhängig von Sozialleistungsansprüchen länger als zehn Tage zur Verfügung stehen.

Für den Bildungsbereich kann gesagt werden, dass v.a. Angebote, die nicht explizit dem Spracherwerb dienen, für prekäre Migrant:innen kaum zugänglich sind. Migrant:innen, deren rechtlicher Status sie vom Arbeitsmarkt ausschließt, haben in Österreich und Deutschland nicht nur keinen Zugang zu Ausbildungs- oder Weiterbildungsprogrammen, sondern es fehlt ihnen oft auch an Informationen und finanzieller Unterstützung, um Bildungsangebote wahrzunehmen. Mitarbeiter:innen der Stadtverwaltung von Cardiff berichteten, dass junge Erwachsene eine besonders gefährdete und schwer zu unterstützende Gruppe darstellen, da vorher bestehende Ansprüche aus dem Unterstützungssystem für Kinder und Jugendliche mit der Volljährigkeit enden, es aber kaum Möglichkeiten für diese Gruppen gibt, beispielsweise Leistungen zur Finanzierung von Studiengebühren in Anspruch zu nehmen.

Die Kompetenzen und Ressourcen von Kommunen im Gesundheitsbereich sind mit der Ausnahme des dargestellten Beispiels in Frankfurt am Main äußerst gering, da die Organisation in Österreich und Deutschland über gesetzliche Versicherungssysteme erfolgt und die Gesundheitsversorgung auch in Großbritannien national durch den steuerfinanzierten National Health Service geregelt ist. In Deutschland ist die Übermittlungspflicht bezüglich eines irregulären Aufenthaltsstatus an die zuständige Behörde eine zusätzliche Hürde. Grenzziehungen in diesem Feld finden insbesondere über die medizinische Diagnose und die Einstufung der Schwere einer Erkrankung statt. Die Behandlung akuter Notfälle wird – nicht zuletzt auf Basis des Bekenntnisses zum „hippokratischen Eid" – auch ohne Krankenversicherung durchgeführt. Die Therapie chronischer Leiden, insbesondere wenn diese kostspielig ist, wird hingegen nicht geleistet. Dies gilt auch für psychische Beeinträchtigungen, wovon Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in

allen Städten betroffen sind. Auch hier schlagen ökonomische Erwägungen durch und legen eine Ambivalenz der Versicherungssysteme offen. So ist es durchaus möglich, wie der Fall Wien zeigt, dass private Krankenhäuser eher bereit sind, Patient:innen auch pro bono zu behandeln, als öffentliche. Gleichzeitig kann die Angst vor einer potentiellen Rechnungslegung dazu führen, dass Personen ohne ausreichende Ressourcen Gesundheitsangebote nicht nutzen.

6. Erhöhte Sensibilität im Zuge der COVID-19 Pandemie

Die COVID-19-Pandemie hatte verheerende Auswirkungen auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus. Sie sind übermäßig stark in Sektoren tätig, die als „systemerhaltend" gelten und nicht im Home Office erledigt werden können. Sie arbeiten meist informell in Jobs, die nicht bei der Sozialversicherung gemeldet sind und keinerlei soziale Absicherung bieten (vgl. Yun in diesem Band). Die Verlagerung öffentlicher Dienstleistungen ins Internet verschärfte zudem ihren Ausschluss von verschiedenen Diensten (Bastick/Mallet-Garcia 2022). In Anerkennung der erhöhten Gefährdung von Migrant:innen in rechtlicher Prekarität und der Notwendigkeit, einen umfassenden Ansatz im Bereich der öffentlichen Gesundheit zur Bekämpfung von COVID-19 zu verfolgen, ergriffen die Stadtverwaltungen zahlreiche Maßnahmen, um die Not zu lindern und das Ansteckungsrisiko zu reduzieren. Alle drei Kommunen ermöglichten den Zugang zu kostenlosen COVID 19-Tests und Impfungen unabhängig vom Aufenthaltsstatus. Außerdem öffneten alle drei Kommunalverwaltungen Notunterkünfte oder Unterbringungsmöglichkeiten für alle Bedürftigen, unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oder sozialrechtlichen Ansprüchen, und erweiterten die Öffnungszeiten von Nachtunterkünften auf einen 24-Stunden Betrieb und von Winter-Notunterkünften auf das gesamte Jahr. In Cardiff wurde während der COVID-Pandemie Beratung direkt in den Unterkünften angeboten.

Diese Maßnahmen zeugten von einem neuen Bewusstsein für die Bedeutung prekärer Migrant:innen in der Gesellschaft und von der zentralen Rolle, die die Kommunen bei der Versorgung dieser Personengruppen spielen (Mallet-Garcia/Delvino 2021). Obwohl einige der während der COVID 19-Pandemie eingeführten Maßnahmen zeitlich begrenzt und teils wieder eingestellt wurden, belegen sie doch die Vorteile einer verstärkten Berücksichtigung von Personen mit prekärem Aufenthaltsstatus durch die Politik. In dem Maße, in dem die Aufmerksamkeit für die COVID 19-Pandemie nachlässt, verstärkt sich jedoch die Sorge, dass die in den letzten zwei Jahren eingeführten integrativen Maßnahmen wieder verschwinden und die Städte wieder in die ausgrenzende Politik vor der Pandemie zurückfallen könnten. So hat

Wien bereits damit begonnen, das Angebot an Unterkünften für alle Bedürftigen unabhängig von Ansprüchen und Status zu reduzieren. Auch Frankfurt hat die sehr begrenzte Möglichkeit der Unterbringung von Personen unabhängig von Sozialleistungsansprüchen eingestellt.

7. Konklusion: Selektive Inklusion und fachpolitische Grenzarbeit

In allen drei Städten lassen sich die Ansätze zur Inklusion von Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität als eine ambivalente, widersprüchliche und unübersichtliche Mischung aus ein- und ausschließenden Maßnahmen charakterisieren. Die Uneinheitlichkeit ist den verschiedenen fachpolitischen Logiken geschuldet. So sind im Vergleich zur öffentlichen Unterbringung die Bereiche Gesundheit und Bildung durch wesentlich inklusivere Diskurse geprägt, was auch inkludierende Praktiken begünstigt. Das Recht auf Gesundheit und das Recht auf Bildung sind weithin anerkannt und in internationalen Menschenrechtsabkommen verankert. Insbesondere im Gesundheitssektor sind menschenrechtliche Erwägungen stark in kollektiven beruflichen Handlungsethiken verankert. Auch im Bereich Gewaltschutz haben inklusive Ansätze im Zuge der Verabschiedung und Ratifizierung der Istanbul-Konvention in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Art. 4 der Konvention sieht explizit vor, dass die Durchführung des Übereinkommens ohne Diskriminierung u.a. aufgrund des Aufenthaltsstatus sicherzustellen ist. In Frankfurt am Main sind die Auswirkungen der Konvention bereits deutlich zu beobachten, auch wenn die Implementierung erst in der Anfangsphase ist.

Die städtischen Strategien setzen sich aus sehr uneinheitlichen politikfeldspezifischen Regelungen zusammen. In keiner Stadt findet sich ein kohärenter ganzheitlicher und ressortübergreifender Ansatz bezüglich der Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Die Fachverwaltungen haben unterschiedliche Ressourcenausstattungen und Spielräume und nutzen diese uneinheitlich. Dabei können in Städten mit einer Koalitionsregierung auch parteipolitische Erwägungen der Ressortleitung eine Rolle spielen. Unsere Empirie lässt derweil nicht erkennen, dass die Reichweite der Kompetenzen einer Stadt mit der Reichweite der Maßnahmen zur Inklusion von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität korrespondiert. In diesem Fall wäre davon auszugehen, dass Wien als Stadt und Bundesland allgemein progressiver agiert als Frankfurt am Main und Cardiff. Dies ist jedoch nicht der Fall. Vielmehr sehen wir in allen drei Städten prinzipiell ein ähnlich durchwachsenes Bild. Während eine Abteilung einen inklusiven Ansatz verfolgt, kann eine andere eher ablehnend und restriktiv sein. Dies zeigt sich am deutlichsten in

Frankfurt am unterschiedlichen Umgang mit prekären Migrant:innen durch Gesundheitsamt und Sozialamt (vgl. auch Price/Spencer 2015).

Die übergreifenden Leitbilder („Stadt der Vielfalt", „Stadt der Zuflucht", „Stadt der Menschenrechte") bewirken in allen drei Städten Veränderungen im Verwaltungshandeln, die bislang allerdings schwer zu messen und zu belegen sind. Sie sind Grundlage für interne Leitlinien und Schulungen, verwaltungsübergreifende Kooperationen, Sensibilisierungskampagnen und Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft. In den Leitbildern wird aufenthaltsrechtliche Prekarität jedoch nicht explizit thematisiert und damit auch nicht die speziellen aus dieser Situation resultierenden Herausforderungen.

Mit Ausnahme der schulischen Bildung setzt das Aufenthaltsrecht einer möglichen Inklusion in allen Bereichen Grenzen. Neben expliziten Ausschlüssen stellt die Sorge wegen einer möglichen Datenübermittlung an die Ausländerbehörde und die damit verbundene Angst vor einer Abschiebung oder dem Verlust der Freizügigkeit eine der zentralen Barrieren im Zugang zu Leistungen dar (siehe hierzu ausführlich Homberger und Kirchhoff in diesem Band). Das Fehlen von klaren Richtlinien und Firewalls zur Begrenzung der Übermittlung personenbezogener Daten insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung erschwert in allen drei Städten den Zugang zu diesen Dienstleistungen für Menschen, die eine Entdeckung oder Abschiebung befürchten. Dadurch sind sie in hohem Maße auf private Unterstützung von Bekannten oder Arbeitgeber:innen angewiesen, was sie anfällig für Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse macht.

Zudem bestehen, trotz der verschiedenen inklusiven Maßnahmen auf lokaler Ebene und der Kooperationen zwischen Kommunen und Zivilgesellschaft, in allen Handlungsfeldern Barrieren, die den Zugang zu Dienstleistungen erschweren. Allen drei Städten waren gewisse Zugangsbeschränkungen und Ausschlüsse gemein: Ein erstes Hindernis für die Inanspruchnahme bestehender Leistungen ist ein Mangel an verfügbaren, verständlichen und niedrigschwelligen Informationen über bestehende Rechte und Dienstleistungen, die in Anspruch genommen werden könnten. Des Weiteren hält auch die Sorge, dass ihre Kinder ihnen abgenommen und in Obhut gegeben werden könnten, Migrant:innen davon ab, Leistungen insbesondere in Bezug auf Wohnen nachzufragen. Auch die hohen Kosten, die mit der Inanspruchnahme von Leistungen einhergehen, wurden wiederholt – insbesondere für unversicherte Personen im Gesundheitsbereich – als Ausschlusskriterium genannt. In allen Bereichen, in denen die Ausgrenzung besonders ausgeprägt ist, springen oft kleinere NGOs oder selbstorganisierte zivilgesellschaftliche Initiativen ein, die sich für mehr Inklusion stark machen, beispielsweise indem sie kostenlose Beratung oder Deutschkurse anbieten, oder versuchen, Wohnraum für prekarisierte Migrant:innen zu organisieren. So tragen sie zu einer veränderten Grenzziehung und der Erweiterung gesellschaftlicher Teilhabe bei.

Literaturverzeichnis

Ambrosini, Maurizio/Boccagni, Paolo (2015): Urban Multiculturalism beyond the "Backlash": New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities. In: Journal of Intercultural Studies 36, 1, S. 35-53.

Ataç, Ilker (2019): Deserving shelter: Conditional access to accommodation for rejected asylum seekers in Austria, the Netherlands and Sweden. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies 17, 1, S. 44-60.

Ataç, Ilker/Schütze, Theresa/Reitter, Victoria (2020): Local responses in restrictive national policy contexts: welfare provisions for non-removed rejected asylum seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna. In: Ethnic and Racial Studies 43, 16, S. 115-134.

Ataç, Ilker (2023): Umkämpfte städtische Solidarität: Wie zivilgesellschaftliche und kommunale Akteur*innen den Zugang zu sozialen Leistungen für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus prägen. In: Atzmüller, Roland/Décieux, Fabienne/Ferschli, Benjamin (Hrsg.): Ambivalenzen in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat. Soziale Arbeit, Care, Rechtspopulismus und Migration. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 266-283.

Atmaca, Delal/Dinkelaker, Samia (2020): „Ein Recht auf Schutz vor Gewalt für alle Frauen*" Interview mit dem Dachverband für Migrant*innenorganisationen DaMigra e.V. In: Bürger und Staat 3, S. 167-170. http://www.buergerim-staat.de/3_20/migration.pdf [Zugriff: 29.07.2022].

Bastick, Zach/Mallet-Garcia, Marie (2022): Double lockdown: The effects of digital exclusion on undocumented immigrants during the COVID-19 pandemic, New Media & Society 24, 2, 365-383.

Bruzelius, Cecilia (2020): Non-for-Profits and EU Citizens' Cross-Border Social Rights in Different Welfare States. In: Journal of Social Policy 49, H. 3, S. 601-621. DOI:10.1017/S0047279419000680.

Campomori, Francesca/Ambrosini, Maurizio (2020): Multilevel Governance in Trouble: The Implementation of Asylum Seekers' Reception in Italy as a Battle-ground. In: Comparative Migration Studies 8, 1. https://www.researchgate.net/publication/342479137_Multilevel_governance_in_trouble_the_implementation_of_asylum_seekers'_reception_in_Italy_as_a_battleground

Chauvin, Sébastien/Garcés-Mascareñas, Blanca (2012): Beyond informal citizenship: The new moral economy of migrant illegality. In: International Political Sociology 6, 3, S. 241-259.

De Graauw, Els (2014): Municipal ID cards for undocumented immigrants: local bureaucratic membership in a federal system. In: Politics & Society 42, 3, S. 309–330.

Delvino, Nicola/Spencer, Sarah (2019): Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for Municipalities. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/CMISE-Guidance-for-Municipalities-Migrants-with-Irregular-Status-in-Europe.pdf [Zugriff: 15.06.2021].

Diebäcker, Marc/Hierzer, Katrin/Stephan, Doris/Valina, Thomas/Fonds Soziales Wien Kompetenzzentrum für Soziale Arbeit (2021): Qualitative Evaluierung

der Chancenhäuser in der Wiener Wohnungslosenhilfe: Transformationen, Herausforderungen und Möglichkeiten. https://www.fsw.at/downloads/kundinnen-befragung/Forschungsbericht-Chancenhaeuser.pdf [Zugriff: 10.02.2023].

Dinkelaker, Samia/Schwenken, Helen (2020): Fragmentierter Schutz an der Schnittstelle von gewaltförmigen Geschlechterverhältnissen und restriktiven Asyl- und Aufenthaltspolitiken. In: Bürger und Staat, Heft 3, S. 160-166. https://www.buergerundstaat.de/3_20/migration.pdf [Zugriff: 26.07.2022].

Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.) (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Fauser, Margit/Di Stefano, Corinna A./Fattorell, Elena (2022): Multiple Facets of Borderwork. Urban Actors Between Migrants' Struggles and State Control. In: Journal of Intercultural Studies 44, 1, S. 61-76. https://doi.org/10.1080/07256868.2022.2159340 [Zugriff: 11.03.2023].

Grohs, Stephan (2010): Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Homberger, Adrienne/Güntner, Simon (2022): Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Wien: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/LoReMi-Antworten-auf-Migrantinnen-mit-prekarem-Aufenthaltsstatus-in-Wien-Rahmen-Strategien-und-innovative-Praktiken.pdf [Zugriff: 11.01.2023].

Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren/Mallet-Garcia, Marie/Ataç, Ilker/Güntner, Simon/Spencer, Sarah (2022): Local Responses to Migrants With Precarious Legal Status: Negotiating Inclusive Practices in Cities Across Europe in: Zeitschrift für Migrationsforschung 2, 2, S. 93-116. DOI: https://doi.org/10.48439/zmf.179 [Zugriff: 11.03.2023].

Kaufmann, David/ Strebel, Dominique (2020): Urbanising migration policy-making: Urban policies in support of illegalized migrants in Geneva and Zürich. In: Urban Studies 58, 14, S. 2991-3008. Pre-print. https://doi.org/10.1177/0042098020969342 [Zugriff: 11.03.2023].

Kirchhoff, Maren/Ataç, Ilker (2022): Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken. https://www.hs-fulda.de/fileadmin/user_upload/FB_Sozialwesen/Forschungsprojekte/Sozialer_Raum_Sozialstrukturanalyse/LoReMi/LoReMi_Frankfurt_report_DEU.pdf [Zugriff: 08.12.2022].

Kirchhoff, Maren/Ataç, Ilker/Bastick, Zach/Homberger, Adrienne/Mallet-Garcia, Marie/Spencer, Sarah/Güntner, Simon (2022): Local Responses to Migrants with Precarious Status: A Comparative Report on Frames, Strategies and Evolving Practices in Europe. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/LoReMi-Local-Responses-to-Migrants-with-Precarious-Status-A-Comparative-Report.pdf [Zugriff: 10.02.2023].

Klammer, Ute/Leiber Simone/Leitner, Sigrid (2017): Leben im transformierten Sozialstaat: Sozialpolitische Perspektiven auf Soziale Arbeit: Überlegungen zur Zusammenführung zweier Forschungsstränge. In: Soziale Passagen 9, 1, S. 7-21. https://doi.org/10.1007/s12592-017-0263-4 [Zugriff: 11.03.2023].

Kreichauf, René/Mayer, Margit (2021): Negotiating urban solidarities: multiple agencies and contested meanings in the making of solidarity cities. In: Urban Geography 42, 7, S. 979-1002. Pre-print. https://doi.org/10.1080/02723638.2021.1890953 [Zugriff: 11.03.2023].

Kron, Stefanie/Lebuhn, Henrik (2020): Building solidarity cities. From protest to policy. In: Baban, Feyzi/ Rygiel, Kim (Hrsg Fostering Pluralism through Solidarity Activism in Europe. Palgrave Studies in Altruism, Morality, and Social Solidarity. Cham: Springer Palgrave Macmillan, S. 81-105. https://doi.org/10.1007/978-3-030-56894-8_4 [Zugriff: 11.03.2023].

Lambert, Sébastien/Swerts, Thomas (2019): ’From sanctuary to welcoming cities’: Negotiating the social inclusion of undocumented migrants in Liège, Belgium. In: Social Inclusion 7, 4, S. 90-99. https://doi.org/10.17645/si.v7i4.2326 [Zugriff: 11.03.2023].

Mallet-Garcia, Marie/Bastick, Zach/ Spencer, Sarah (2022): Responses to Migrants with Precarious Status in Cardiff: Frames, Strategies and Evolving Practices. https://www.compas.ox.ac.uk/project/loremi/loremi-responses-to-migrants-with-precarious-status-in-cardiff-frames-strategies-and-evolving-practices/ [Zugriff: 11.01.2023].

Mallet-Garcia, Marie L./Delvino, Nicola (2021): Re-thinking exclusionary policies: the case of irregular migrants during the COVID-19 pandemic in Europe. In: Social Policy Review, 33, S. 243-264.

Potochnick, Stephanie/Chen, Jen-Hao/Perreira, Krista (2017): Local-Level Immigration Enforcement and Food Insecurity Risk among Hispanic Immigrant Families with Children: National-Level Evidence. In: Journal of Immigrant Minority Health 19, S. 1042-1049.

Price, Jonathan/Spencer, Sarah (2015): Safeguarding children from destitution: Local authority responses to families with ‘no recourse to public funds’. Oxford: COMPAS report. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2015-No_Recourse_Public_Funds_LAs.pdf [Zugriff: 10.02.2023].

Rumford, Chris (2008): Introduction: Citizens and borderwork in Europe. In: Space and Polity 12, 1, S. 1-12.

Ruszczyk, Stephen P. (2019): Non-State actors in the regularisation of undocumented youths: The role of the ‘education without borders network’ in Paris. In: Journal of Ethnic and Migration Studies 45, 15, S. 3023–3040.

Schweitzer, Reinhard (2022): Micro-Management of Irregular Migration. Internal Borders and Public Services in London and Barcelona. Cham: Springer.

Spencer, Sarah (2014): The Sunshine and Shadow Politics of Irregular Migrants in Europe. In Migration: A COMPAS Anthology, herausgegeben von Bridget Anderson und Michael Keith. Oxford: COMPAS.

Spencer, Sarah (2017): “Multi-level Governance of an Intractable Policy Problem: Migrants with Irregular Status in Europe.” Journal of Ethnic and Migration Studies 44, 12, S. 2034–2052. DOI: 10.1080/1369183X.2017.1341708.

Willen, Sarah S. (2012): How is health-related “deservingness” reckoned? Perspectives from unauthorized im/migrants in Tel Aviv. In: Social Science & Medicine 74, S. 812-821. DOI:10.1016/j.socscimed.2011.06.033.

Yuval-Davis, Nira/Wemyss, Georgie/Cassidy, Kathryn (2019): Bordering. Cambridge: Polity Press.

Zwischen Prekarisierung, verinnerlichter Unsicherheit und inklusiven Praktiken: Die Produktion und Infragestellung aufenthalts- und sozialrechtlicher Prekarität in Frankfurt am Main und Wien

Maren Kirchhoff und Adrienne Homberger

1. Einleitung

> „Ich erinnere mich an einmal, da ging es mir schlecht. Ich ging ins Krankenhaus und sie wollten meinen Ausweis sehen. […] Ich sagte, ich habe keinen. Sie sagten: Wie kommt es, dass Sie keinen haben? Da bekam ich Angst [...]. Und dann bin ich weggelaufen." (F28[1])

Mit dieser Begründung verneinte eine Interviewpartnerin, die seit fast zwanzig Jahren ohne regulären Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main lebt, die Frage, ob sie außer der Humanitären Sprechstunde[2] des Gesundheitsamts noch andere Gesundheitsangebote in der Stadt wahrnehme. Das Zitat verweist auf einen zentralen Aspekt migrantischer Prekarität, der uns in den Interviews in Frankfurt am Main und Wien trotz sehr unterschiedlicher Rahmenbedingungen und inklusiver Praktiken in verschiedenen Bereichen begegnete: die Angst vor Abschiebung bzw. vor potentiell negativen Konsequenzen, wenn soziale Leistungen in Anspruch genommen werden. Diese Angst, die teilweise begründet ist, teilweise auf einer Unkenntnis bestehender Rechte und teilweise auf negativen Erfahrungen – oder auf einer Kombination all dieser Ursachen – beruht, kann dazu führen, dass mitunter selbst im Fall inklusiver Regelungen und Maßnahmen auf nationaler, regionaler

1 Die zitierten Interviews werden mit einem Stadtkürzel F (für Frankfurt am Main) oder V (für Vienna/Wien) und einer Nummer abgekürzt. Die beiden runden Tische (stakeholder events), die zudem stattfanden, werden mit SV und SF 1 und 2 abgekürzt. Eine anonymisierte Liste aller im LoReMi-Projekt geführten Interviews und Stakeholder Events findet sich am Ende dieses Bandes im Anhang unter *Empirische Datengrundlage des LoReMi-Projekts*.

2 Die Humanitäre Sprechstunde gewährleistet seit über zwanzig Jahren eine Basis-Gesundheitsversorgung für nicht krankenversicherte Personen, darunter viele Personen ohne Aufenthaltsrecht (siehe hierzu ausführlich Kirchhoff und Ataç in diesem Band).

oder kommunaler Ebene formell bestehende Ansprüche nicht oder nur zögerlich wahrgenommen werden. Unsere Forschung zeigt: Die Prekarität von Menschen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus kann nur verstanden werden als komplexes Ergebnis teilweise widersprüchlicher Handhabungen. Sie wird „durch spezifische staatliche Politiken, Vorschriften, Praktiken der Politikumsetzung, Aktivismus, Diskurse usw. konstruiert“ (Goldring et al. 2009: 240; Übers. d. Aut.).

Im Folgenden beleuchten wir anhand unserer Forschung im Rahmen des Projekts *Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and Evolving Practices*, wie aufenthalts- und sozialrechtliche Prekarität in Frankfurt am Main und Wien (re-)produziert und infrage gestellt wird.[3] Hierfür erläutern wir im folgenden zweiten Abschnitt kurz die feministische Theoretisierung des Prekären von Isabell Lorey, sowie die Art und Weise, wie Prekarität durch nationale Wohlfahrtsstaatlichkeit und Grenzziehungen produziert wird. In Abschnitt 3 zeichnen wir die Entstehung migrantischer Prekarität als Ergebnis aufenthalts- und sozialrechtlicher Regelungen nach, die seit den 1990ern auf deutscher und österreichischer Bundesebene explizite Ausschlüsse von sozialer Absicherung forcierten. In Abschnitt 4 wird dargelegt, dass Prekarität nicht unmittelbar aus diesen Regelungen resultiert, sondern neben staatlichen Politiken und rechtlichen Vorschriften durch eine Vielzahl von Akteur:innen produziert wird, welche diese Politiken und Regelungen umsetzen und anwenden und so Migrant:innen Zugang zu sozialer Sicherung ge- oder verwehren. Zentral ist auch die Verinnerlichung von Unsicherheit und Angst durch die Betroffenen selbst, wie in Abschnitt 5 dargelegt wird. In Abschnitt 6 skizzieren wir die Strategien und Umgangsformen, die Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in Gesprächen mit uns beschrieben haben und wie diese in solidarischen Infrastrukturen (Schilliger 2020) zu verorten sind. Davon profitieren nicht nur die Betroffenen, sondern sowohl die Stadtverwaltung als auch alle anderen Stadtbewohner:innen.

3 Das Forschungsprojekt umfasste auch eine Fallstudie zu Cardiff (vgl. Mallet-Garcia und Bastick in diesem Band). Wir haben uns entschieden, für diesen Artikel nur Frankfurt und Wien in den Blick zu nehmen, da beide Städte relativ vergleichbare Rahmenbedingungen haben, die es uns erleichtern, die beobachteten Praktiken gemeinsam zu diskutieren.

2. Prekarität und Grenzziehungen im nationalen Wohlfahrtsstaat

Seit den 1990er Jahren hat *Prekarität* in wissenschaftlichen Debatten an Bedeutung gewonnen als analytischer Begriff, der es ermöglicht, soziale Ungleichheiten und die Zunahme von unsicheren Arbeits- und Lebensverhältnissen in einer globalisierten Welt zu verstehen (Armano et al. 2017; Schierup et al. 2015). Das Konzept sollte dazu dienen, „das Entstehen einer neuen globalen Norm der abhängigen Beschäftigung, des sozialen Risikos und fragmentierter Lebenssituationen ohne Sicherheit, Schutz und Vorhersehbarkeit [zu] begreifen“ (Schierup et al. 2015: 2, Übers. d. Aut.). Isabell Lorey (2015) betont darüber hinaus, dass Prekarität als gesellschaftliche Norm nicht erst mit dem Neoliberalismus entsteht, in dessen Zuge aber normalisiert wird (a.a.O.: 57). In ihrer Theoretisierung der „Regierung der Prekären“ unterscheidet Lorey unter Bezugnahme auf Judith Butler (2010) zwischen drei Dimensionen des Prekären: dem Prekärsein (engl.: precariousness), der Prekarität (engl.: precarity) und der gouvernementalen Prekarisierung. Prekärsein – die erste Dimension des Prekären – bildet ein existentielles Merkmal menschlichen Lebens, nicht nur, weil alle Menschen sterblich sind, sondern weil ihr Überleben voreinander abhängt. „Ohne Schutz, ohne Sicherung, ohne Sorge kann kein Leben überleben“ bringt es Lorey (2015: 34) auf den Punkt. Nur durch die Eingebundenheit in soziale, politische, ökonomische und rechtliche Verhältnisse wird Überleben möglich. Zugleich sind es eben diese Verhältnisse, „durch die manche Leben geschützt werden und andere nicht“ (a.a.O.: 33). Genau hierin liegt nach Lorey die zweite Dimension des Prekären, der Prekarität als hierarchisch verteilter Zugang zu sozialer Sicherheit durch den Ausschluss bestimmter Personengruppen, die als „anders“ und dadurch als nicht-schützenswert markiert werden (a.a.O.:57). Der hierarchisch verteilte Zugang wird durch rechtliche ebenso wie soziale Aus- und Einschlüsse von einer Vielzahl an Akteur:innen hergestellt. Neben den formalen rechtlichen Beschränkungen und gesellschaftlich konstruierten Barrieren, die zu einer „differentiellen Verteilung“ (Butler 2010: 37) von sozialer Sicherheit führen, manifestiert sich Prekarität durch die Internalisierung von Unsicherheit. Lorey begreift dies als dritte Dimension des Prekären, die sie als „gouvernementale Prekarisierung“ fasst. Diese grundlegende Verunsicherung, die sich in Subjekte einschreibt, ist zentral für das Verständnis ökonomischer und privater Ausbeutungsverhältnisse zwischen Unterdrückung und Selbst-Ermächtigung.

Lorey zeigt auf, dass die heutigen Ausprägungen von Prekarität eng mit der Entwicklung nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit und der Einführung sozialpolitischer Maßnahmen seit dem 19. Jahrhundert verbunden sind, infolge

derer soziale Sicherheit und Prekarität gleichsam zu zentralen Momenten biopolitischer Regierung werden (a.a.O.: 54f). Die Gleichsetzung zwischen (Staats-)Bürgerschaft und Nationalität, welche den Nationalstaaten seit ihrer Gründung tendenziell eingeschrieben ist, wurde durch diese Konstitution des „national-sozialen Staates" verfestigt (Balibar 2010). Nationale Zugehörigkeit entwickelte sich hierdurch zur Grundlage für den Zugang zu sozialen Rechten. Der nationale Rahmen wurde zugleich zum primären Bezugsrahmen sozialer Kämpfe (Georgi 2016: 199). Sozialstaatliche Absicherung im Nationalstaat war insofern von jeher mit Ausschlüssen und Ungleichheit verbunden. Soziale Sicherheit beruhte „auf der Prekarität all jener, die aus dem nationalstaatlichen Kompromiss [...] herausfielen" (Lorey 2015: 54), was vor allem all jene betrifft, die als „Ausländer:innen" gefasst werden. So produziert der liberale Staat Prekarität durch die Kategorisierung und Hierarchisierung entlang ökonomischer, sozialer und rechtlicher Relationen. Diese Ausschlüsse werden unter anderem aufgrund der „tief verankerten Hegemonie" (Buckel et al. 2014: 40) nationalstaatlicher Grenzen aus der gesellschaftlichen Wahrnehmung weitestgehend verdrängt bzw. nicht als Ergebnis kontingenter gesellschaftlicher Entscheidungen betrachtet. Sonja Buckel (2013: 59) bezeichnet Grenzen als „Insivisibilisierungs-Technik", durch die Innen und Außen erst „als politisch distinkte Einheiten konstruiert" werden. Grenzziehungen produzieren „die Vorstellung einer Unzuständigkeit für das Schicksal der Nicht-Bevölkerung" (Buckel et al. 2014: 39). Diese mangelnde Zuständigkeit wird durch zahlreiche Regelungen abgesichert, die als Migrant:innen kategorisierte Personen rechtlich sowie politisch und sozial marginalisieren (Kirchhoff 2022: 41).

Wir halten diese Perspektive auf Prekarität für aufschlussreich in Bezug auf unseren Forschungsgegenstand. Im Folgenden gehen wir anhand unserer Erhebungen in Frankfurt am Main und Wien der Frage nach, wie migrantische Prekarität produziert und infrage gestellt wird.

3. Migrantische Prekarität und die Stratifizierung von (sozialen) Rechten in Deutschland und Österreich

Soziale Sicherungssysteme hatten in Deutschland und Österreich eine Zeit lang die Funktion, zumindest alle Staatsbürger:innen vor Prekarität zu schützen. Mit dem neoliberalen Abbau sozialer Sicherungssysteme verschob sich Prekarität bis hinein in die gesellschaftliche Mitte (Lorey 2015: 57). In beiden Ländern unterlag das alte Sozialstaatsmodell seit Mitte der 1970er Jahre Veränderungsprozessen und geriet spätestens Anfang der 1990er unter Reformdruck (Tálos 2004: 214). Parallel dazu verschärften sich in Deutschland und Österreich die politischen Debatten um Migration. Asyl und Migration

wurden zunehmend als Bedrohung für die soziale Sicherheit und den nationalen Wohlfahrtsstaat konstruiert. Auch das Topos der „illegalen Migration" gewann überall in Europa an Bedeutung (Karakayalı 2008: 181); und mit ihm die Figur des „illegalen Migranten", des „gefahrvollen 'Anderen'" (Lorey 2015: 57). William Walters (2004) bezeichnet diesen Trend, den er auch in Ländern des globalen Nordens außerhalb Europas verortet, als „domopolitics". Der Staat werde hierbei als „Zuhause" konzipiert, in dem sich Nicht-Staatsangehörige nur nach expliziter Einladung und als Gäste aufhalten dürfen. Zudem gibt es diejenigen, die nicht willkommen sind: unerwünschte Migrant:innen und „falsche Flüchtlinge", die es zu identifizieren und in ihre jeweilige „Heimat" zurückzuschicken gilt (a.a.O: 241). Konservative und rechte Akteur:innen brachten Begriffe wie „Asyltourismus" und „Asylmissbrauch" in die Diskussion um Asyl und Migration ein, die schließlich auch von sozialdemokratischen Politiker:innen übernommen wurden. Nach kontroversen politischen Auseinandersetzungen kam es Anfang der 1990er Jahre zu zentralen Gesetzesänderungen in diesem Bereich. 1991 wurden mit der neuen Asylgesetzgebung in Österreich die rechtlichen Grundlagen für ein restriktives Asylsystem gelegt. In Deutschland wurde das Recht auf Asyl 1993 durch den sogenannten „Asylkompromiss" stark eingeschränkt (Rosenberger et al. 2017: 260). Parallel dazu wurde in Deutschland das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) verabschiedet. Die darin enthaltenen restriktiven Regelungen waren teils bereits in den 1980er Jahren eingeführt worden. Neu war jedoch, dass Asylsuchende nun explizit aus dem regulären Sozialsystem ausgeschlossen wurden. Die Leistungen wurden vom Bundessozialhilfegesetz entkoppelt und ca. 25 % unter dem Sozialhilfeniveau angesetzt (Müller 2010: 192).[4] Seither stehen Asylsuchenden, Geduldeten und ausreisepflichtigen Personen sowie Personen ohne Aufenthaltsrecht nur eingeschränkte Gesundheitsleistungen zu (AsylbLG § 4). Zudem sind Drittstaatsangehörige mit Schutzstatus in einem anderen EU-Mitgliedsstaat explizit von Leistungen nach dem AsylblG ausgeschlossen (AsylbLG § 1 Abs. 4). In Österreich stellte das Jahr 2006 mit dem Inkrafttreten des AsylG 2005 und des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes (NAG) eine weitere Zäsur dar. Bis 2018 wurde das NAG 25 Mal verändert, womit immer mehr Zugangshürden verbunden waren. Beispielsweise wurde das Aufenthaltsrecht an Deutschkenntnisse auf Niveau A2 geknüpft und im Jahr 2017 erneut durch ein verpflichtend zu absolvierendes sogenanntes Wertemodul und eine Integrationsprüfung ergänzt. Werden diese Auflagen nicht erfüllt, kann kein Daueraufenthaltstitel ausgestellt werden. Damit sind Personen mit temporärem

4 Das Asylbewerberleistungsgesetz wurde in den folgenden Jahren wiederholt verschärft und der Spielraum von Behörden, „die ohnehin schon unter Sozialhilfeniveau liegenden Leistungen für AsylbewerberInnen weiter zu kürzen", wurde ausgeweitet (Müller 2010: 170).

Aufenthaltstitel auch vom Zugang zu sozialen Dienstleistungen wie Mindestsicherung oder Zugang zu Gemeindebau oder Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen (Peyrl 2018).

Nachdem sich die Debatten um Asyl infolge sinkender Antragszahlen Ende der 1990er etwas beruhigten, gewannen spätestens ab den 2000ern Diskussionen um EU-Binnenmigration an Bedeutung. Die EU-Osterweiterungen in den 2000ern und 2010ern führten zu einem Anstieg der Zuwanderung vor allem von EU-Bürger:innen aus den neuen südost- und osteuropäischen EU-Staaten. Um eine vermeintliche Zuwanderung in die Sozialsysteme zu verhindern, wurde die Freizügigkeit dieser Personengruppe[5] für eine Übergangszeit für bis zu sieben Jahre nach Beitritt eingeschränkt[6]. Diese Entwicklung wurde von Diskussionen um „Armutsmigration", „Sozialmissbrauch" und „Sozialtourismus" begleitet (Borstel/Kammholz 2013; Focus Online (Redaktion) 2013; Herrnböck 2014; Schinwald 2014), die darin mündeten, dass das Recht auf Freizügigkeit bereits in der ursprünglichen Richtlinie für Personen, die nicht erwerbstätig sind, an ausreichend finanzielle Mittel zur Sicherung des Lebensunterhalts sowie einen bestehenden Krankenversicherungsschutz gebunden wurde. Das Recht auf Freizügigkeit wurde in Deutschland im Dezember 2014 zudem dahingehend geändert, dass das Aufenthaltsrecht zur Arbeitsuche auf sechs Monate[7] begrenzt wurde, sofern Unionsbürger:innen „nicht nachweisen können, dass sie weiterhin Arbeit suchen und begründete Aussicht haben, eingestellt zu werden" (§ 2 Abs. 2 Zif. 1a FreizügG/EU). Wenig später führten die teils stark antiziganistisch geprägten Diskurse zur Verabschiedung des „Gesetz[es] zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitssuchende", welches Ende 2016 in Kraft trat. Hierdurch wurden auch Unionsbürger:innen mehrheitlich von Leistungen nach dem Sozialgesetzbuch SGB XII ausgeschlossen (Friedrich/Zimmermann 2014; Künkel 2018).[8]

5 EU-Bürger:innen besitzen neben ihrer jeweiligen nationalen Staatsbürger:innenschaft die Unionsbürger:innenschaft. Sie verfügen damit über das Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Unionsgebiets (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 a AEUV).

6 Den vollen Arbeitsmarktzugang erhielten rumänische und bulgarische Staatsangehörige in Deutschland und Österreich erst 2014.

7 Nach sechs Monaten und ohne entsprechenden Nachweis verfügt die Person nicht mehr über ein materielles Aufenthaltsrecht. Ihr Aufenthalt bleibt formal jedoch so lange rechtmäßig, bis die zuständige Behörde die Freizügigkeit aberkennt.

8 Der Ausschluss gilt u.a. für Nicht-Erwerbstätige, wenn sich ihr Aufenthaltsrecht allein aus der Arbeitssuche ergibt. Ebenfalls ausgeschlossen sind Unionsbürger:innen ohne materielles Aufenthaltsrecht. In diesen Fällen werden einmalig bis zur Ausreise für maximal einen Monat Überbrückungsleistungen gewährt.Der sozialrechtliche Ausschluss endet nach fünf Jahren gewöhnlichem Aufenthalt im deutschen Bundesgebiet, wenn zwischendurch kein Verlust der Freizügigkeit festgestellt wurde. Eine Beraterin (F10) in Frankfurt am Main wies auf Nachfrage darauf hin, dass aufgrund der Formulierung „gewöhnlicher Aufenthalt"

Trotz einer klaren Tendenz hin zu einer restriktiveren Handhabung bezüglich Einwanderung, Asyl sowie Zugängen zu Sozialleistungen hat es vereinzelt aber auch Entwicklungen in Richtung mehr Inklusion gegeben (Peyrl 2018). Dies ist insbesondere im Bildungsbereich sichtbar. Das Recht auf Bildung für Kinder zwischen 6 und 15 Jahren ist mittlerweile in beiden Ländern auf nationaler bzw. Bundeslandebene verankert. Im Jahr 2009 nahm in Deutschland das Bundesland Hessen eine Bestimmung in sein Schulgesetz auf, wonach Schulen Kinder mit irregulärem Aufenthaltsstatus nicht an die Ausländerbehörden melden sollen (Steffens 2011: 238). Zwei Jahre später, im Jahr 2011, wurden Schulen und andere Bildungseinrichtungen durch eine Gesetzesänderung im Aufenthaltsgesetz auf Bundesebene von der Übermittlungspflicht[9] befreit (Funck et al. 2015: 5). In Österreich besteht keine entsprechende Übermittlungspflicht für Behörden, was den Zugang generell erleichtert, aber dennoch keine Sicherheit schafft. Das österreichische Bundesbildungsministerium hat in einem Rundschreiben von 2017 an Bildungs- und Beratungseinrichtungen explizit darauf hingewiesen, dass die Unterrichtspflicht auch für Kinder mit unklarem Aufenthaltsstatus gelten muss (Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung 2017). So besteht rechtlich in beiden Ländern ein Anspruch auf einen risikofreien Zugang zu Bildung für Kinder. Außerdem wurde 2009 in Deutschland bei medizinischen Behandlungen in Notfällen eine anschließende Kostenerstattung durch das Sozialamt vorgesehen (Manteuffel 2018: 35). Hierbei handelt es sich um abstrakte Ansprüche, deren Umsetzung in der Praxis höchst unterschiedlich erfolgt (siehe zu Bildung ausführlich Funck et al. 2015; zu Gesundheit ausführlich Manteuffel 2018; sowie die Beiträge von Kirchhoff und Ataç sowie Homberger und Güntner in diesem Band).

prinzipiell die Möglichkeit bestehe, dass dieser durch einen Nachweis seitens einer Meldebehörde belegt werde. Personen, die auf dieser Grundlage Leistungen beantragten, ohne eine reguläre Beschäftigung nachweisen zu können, drohe allerdings eine nachträgliche Feststellung des Verlusts der Freizügigkeit, die wiederum zu einer Verweigerung von Leistungsansprüchen führen könne.

9 Die meisten öffentlichen Stellen sind durch die in § 87 des deutschen Aufenthaltsgesetzes festgeschriebene Übermittlungspflicht verpflichtet, Mitteilung an die Ausländerbehörde machen, wenn sie im Zusammenhang mit der Erfüllung ihrer Aufgaben Kenntnis davon erlangen, dass Personen über keinen gültigen Aufenthaltstitel verfügen. Diese Pflicht ist europaweit einmalig und immer wieder Gegenstand von Kritik von Sozialverbänden und (pro-)migrantischen Organisationen.

4. Prekarität als Ergebnis sozialer Praktiken multipler Akteur:innen

Aufenthalts- und sozialrechtliche Prekarität resultiert nicht automatisch aus den oben beschriebenen rechtlichen Regelungen und den in ihnen vorgesehenen Ein- und Ausschlüssen. Diese bedürfen immer einer Anwendung, was für alle Beteiligten Handlungsspielräume lässt. Die Verantwortung dafür, festzulegen, wer Anspruch auf welche Dienstleistungen hat, liegt zum einen bei Mitarbeiter:innen verschiedener (städtischer) Behörden, die über den Anspruch auf Leistungen entscheiden, zum anderen bei dem zuständigen Personal in Arztpraxen oder bei Sozialarbeiter:innen, zum Beispiel in Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe oder Beratungsstellen (Yuval-Davis et al. 2019; Schweitzer 2022). Dabei sind die Entscheidungen dieser *street-level bureaucrats* (Lipsky 1980; siehe hierzu auch Ataç et al. in diesem Band), wie wir im Folgenden darlegen, von verschiedenen Erwägungen geprägt, die eng miteinander verwoben sind (Van der Leun 2006; Ambrosini 2013; Spencer 2016).

Zentral für die Abwägung, wem welche Leistungen zukommen sollen, ist, inwiefern sich Mitarbeiter:innen städtischer Ämter und Einrichtungen für Personen(gruppen) und deren Anliegen zuständig fühlen. Dass dies nicht nur durch rechtliche Bestimmungen festgelegt wird, sondern immer auch einen aktiven Umgang mit diesen Normen beinhaltet, zeigte sich in unseren Fallstudien besonders deutlich durch den Kontrast zwischen der exkludierenden Praxis des Frankfurter Jugend- und Sozialamtes u.a. in Bezug auf Unterbringung nicht leistungsberechtigter Personen und der explizit inklusiven Praxis des Gesundheitsamtes Frankfurt, welches unversicherten Menschen unabhängig vom Aufenthaltsstatus medizinische Primärversorgung und Beratung im Rahmen der Humanitären Sprechstunde bietet. Die Mitarbeiter:innen des Gesundheitsamts berufen sich auf das *Hessische Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst (HGöGD)*, welches in § 7 (2) vorsieht, dass Gesundheitsämter „sozial benachteiligte[n] oder besonders schutzbedürftige[n] oder gefährdete[n] Personen“ Zugänge zur Gesundheitsversorgung verschaffen sollen. Sie interpretieren die Verpflichtung und damit ihre eigene Zuständigkeit für die Versorgung von Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus viel umfangreicher im Vergleich zu anderen hessischen Gesundheitsämtern, aber auch zu anderen Frankfurter Behörden (siehe Kirchhoff und Ataç in diesem Band). Als Grundlage hierfür wurde im Interview angegeben, dass die Mitarbeiter:innen Gesundheit als Menschenrecht verstehen (F3), weshalb sie sich nicht nur gegenüber Staatsangehörigen verpflichtet fühlen. Im Gegensatz dazu legen die Mitarbeiter:innen des Frankfurter Sozial- und Jugendamts das *Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung*, welches die Grundlage ihrer Entscheidungspraxis in Bezug auf die Gewährung von

Zugängen zu Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe bildet, eher restriktiv aus (ebd.; siehe auch Riedner/Haj Ahmad 2020: 28; Böhm 2021: 91). So ist es gängige Praxis, mittellosen EU-Bürger:innen ein Bus- oder Zugticket anzubieten, womit sie kostenlos an den Ort ihrer letzten offiziellen Meldeadresse (meist im Ausland) gelangen können. Aus Sicht einer interviewten Mitarbeiterin des Jugend- und Sozialamtes beendet dieses Angebot auch die Zuständigkeit für die Versorgung dieser Personen, denn „[…] wenn jemand woanders noch ein Obdach hat, dann muss ich ihn hier nicht versorgen" (F18). Wenngleich diese Auslegung überaus umstritten ist (Ruder 2015; Riedner/Haj Ahmad 2020), verweisen auch andere Untersuchungen auf die zentrale Rolle, die die Ablehnung der Zuständigkeit durch Mitarbeiter:innen von Sozialbehörden, aber auch von Sozialarbeiter:innen im Bereich der Wohnungslosenhilfe für Ausschlüsse in diesem Feld spielt (siehe hierzu ausführlich Haj Ahmad 2022: 74-77).

Neben den rechtlichen Handlungsspielräumen, in denen sich diese Akteur:innen bewegen, sind ihre Erwägungen zur eigenen Zuständigkeit und ihre darauf folgenden Entscheidungen stark davon geprägt, ob die um Unterstützung ansuchende Person als „bedürftig" bzw. als Unterstützung „verdienend" betrachtet wird. In der englischsprachigen Literatur wird dies unter dem Begriff *deservingness* diskutiert. Diese definiert Willen (2012) als moralisches Register, das sich auf vermutete Eigenschaften und Verhaltensweisen der betreffenden Person in spezifischen Situationen bezieht (siehe auch Spencer 2016). Chauvin und Garcés-Mascareñas (2014) zufolge ist *deservingness* im Wesentlichen durch zwei Eigenschaften begründet: besondere individuelle Bedürftigkeit oder besondere individuelle Leistungen. Aufgrund zumindest einer dieser beiden Eigenschaften verdienen Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität nach hegemonialen Moralvorstellungen eine besondere Behandlung, sei es indem ihnen der Aufenthalt gewährt wird oder sie Zugang zu Sozialleistungen oder sonstiger Unterstützung erhalten (siehe auch Ataç 2019). Zum einen kann sich *deservingness* als Bedürftigkeit aus einer wahrgenommenen Verletzlichkeit ergeben, etwa aufgrund von Verfolgung in ihrem Heimatland, weil die Betroffenen dringend medizinische Hilfe benötigen oder minderjährig sind. Kinder werden beispielsweise oft als besonders schutzbedürftig eingestuft und erhalten daher großzügigeren Zugang zu Sozialleistungen als Erwachsene. Ihr Anspruch auf Unterstützung wird dadurch verstärkt, dass sie als nicht für ihre prekäre Situation verantwortlich angesehen werden (Spencer 2016). Zum anderen werden insbesondere Personen als unterstützenswert angesehen, die als „verdienstvoll" eingestuft werden, weil sie ein hohes „Integrationsniveau" aufweisen, einen besonderen gesellschaftlichen „Beitrag" leisten/ geleistet haben oder sich schlicht durch ihre Kooperationsbereitschaft auszeichnen (Ataç 2019; Chauvin/Garcés-Mascareñas 2014).

In unserer Forschung fanden sich beide Varianten von *deservingness* als Begründungen dafür, warum Personen, die um bestimmte Leistungen ersuchen, Zugang gewährt wird. Entsprechende Rechtfertigungen spielen insbesondere dann eine Rolle, wenn die vorhandenen Ressourcen aufgrund geringer Finanzierung stark begrenzt sind. Dies lässt sich anhand der Ambivalenzen in den Zugangspraktiken zu den Chancenhäuser der Wiener Wohnungslosenhilfe (WWH) besonders gut illustrieren. Die Ambivalenz ist bereits in der Struktur dieses niederschwelligen Angebotes angelegt, denn obwohl Personen mit prekärem Status in Wien im Normalfall von der städtischen Wohnungslosenhilfe ausgeschlossen sind, stehen die 2018 eingeführten Wiener Chancenhäuser für die Dauer von drei Monaten allen Menschen offen, unabhängig von Anspruchsberechtigung und Aufenthaltsstatus. Es stellt die Mitarbeitenden der Chancenhäuser allerdings vor „system-immanente Fragen" (V18), wenn es um Personen mit prekärem oder befristeten Aufenthalt geht. Die meisten Chancenhäuser werden von NGOs im Auftrag des städtischen Fond Soziales Wien (FSW) betrieben. Die Mitarbeiter:innen stehen vor zwei Aufgaben: Einerseits sind sie den Unterstützung Suchenden verpflichtet, andererseits aber auch der Erfüllung des städtischen Auftrags. Dieser liegt vor allem darin, eine Erstabklärung durchzuführen und die Personen dann in weitere Angebote der WWH zu vermitteln. Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität haben allerdings keinen Zugang zu weiterführenden Angeboten der WWH. Laut einem Mitarbeiter nehmen sie aber immer wieder Personen mit offenen Verfahren bei der Ausländerbehörde (MA35) auf, was mit der Einschätzung einhergeht, dass diese Personen früher oder später Ansprüche auf weitere Leistungen der WWH erhalten werden; oder bei EU-Bürger:innen, dass diese bald einen Job am regulären Arbeitsmarkt finden und sich dadurch Wohnperspektiven am privaten Wohnungsmarkt auftun können. Diese Einschätzungen führen wiederum zu sehr unterschiedlichen Entscheidungen: einerseits, dass prekarisierte Personen bis zu einem Jahr bleiben können; andererseits, dass sie gar nicht erst aufgenommen werden, weil sie vermeintlich „die Plätze verstopfen, und die eigentliche Aufgabe der Chancenhäuser, also quasi abzuklären und weiterzuvermitteln" (V18) dadurch nicht mehr erfüllt werden kann. So kommt es zu sehr unterschiedlichen Handhabungen in den verschiedenen Chancenhäusern, mit inklusiven oder ausschließenden Ansätzen gegenüber Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus (V18; siehe auch Diebäcker et al. 2021).

Hier spielt auch die Wahrnehmung einer besonderen Schutzbedürftigkeit eine zentrale Rolle. Mitarbeiter:innen formulierten klar, dass sie Familien mit Kindern oder Alleinerziehenden mit Kindern bevorzugt Wohnplätze zuweisen, insofern solche vorhanden sind (V11; V18; V21). In Frankfurt am Main, wo die Unterbringung insgesamt wesentlich restriktiver geregelt ist, zeigt sich Ähnliches. So existiert seit gut zwei Jahrzehnten eine humanitäre Aus-

nahmeregelung für Personen, die als besonders bedürftig, weil in Lebensgefahr eingestuft werden. Treffen Mitarbeiter:innen aus dem Bereich der Wohnungslosenhilfe auf entsprechende Personen, können sie diese auf die sogenannte „Liste vital“ setzen. Unabhängig von sonstigen Leistungsansprüchen übernimmt in diesem Fall das Frankfurter Jugend- und Sozialamt die Kosten für die Unterbringung dieser Personen, solange ihre vitale Gefährdung anhält. Diese Regelung wurde von den in diesem Bereich tätigen Personen, die an unserem Projekt mitwirkten, sehr unterschiedlich eingeschätzt, wie beim zweiten Runden Tisch zur Vorstellung unserer vorläufigen Projektergebnisse in Frankfurt am Main deutlich wurde. So unterstrich eine der Teilnehmer:innen, es sei zwar gut für diejenigen, die auf der Liste seien, aber es sei „ausgesprochen schwierig auf diese Liste zu kommen“. Aufgrund begrenzter Unterbringungskapazitäten könnten nicht einmal alle Leute, die diese Kriterien erfüllten, hierüber versorgt werden (SF2).

Die Kritik der Teilnehmerin verweist auch auf die Ambivalenz von *deservingness* in Bezug auf die Produktion von Prekarität: Während der Einbezug normativer Wertvorstellungen in Bezug auf Bedürftigkeit mitunter bewirkt, dass Zugänge großzügiger als in gesetzlichen Ansprüchen festgelegt gewährt werden, tragen entsprechende Entscheidungen zu einer weiteren Stratifizierung in der Verteilung sozialer Sicherung bei. Denn für diejenigen, die als weniger bedürftig eingestuft werden, werden mitunter selbst solche Zugänge geschlossen, die innerhalb der Handlungsspielräume möglich wären. Diese Einschätzungen beruhen nicht selten darauf, dass sie in den Augen der Entscheider:innen nicht genug individuelle (Integrations-)Bemühungen gezeigt oder ihre Situation vermeintlich selbst verschuldet haben. Haj Ahmad (2022) unterstreicht, dass es in Deutschland etwa um Wohnungslosigkeit einen Jahrhunderte alten Diskurs gibt, „in dem wohnungslose Menschen je nach zugewiesener Verantwortung an ihrer Situation als der Hilfe der Gesellschaft oder des Staates wert oder eben nicht klassifiziert wurden“ (a.a.O.: 212f). Während das Selbstverschuldungstheorem phasenweise einem komplexeren Ursachenverständnis von Wohnungslosigkeit gewichen sei, habe es im deutschsprachigen Diskurs in den letzten Jahren wieder an Bedeutung gewonnen (a.a.O.: 213). Nicht selten sind solche Erwägungen von Mitarbeiter:innen städtischer Behörden und sozialer, zivilgesellschaftlicher Einrichtungen auch von rassistischen Argumentationsmustern geprägt (Yuval-Davis et al. 2019). Hiervon sind besonders häufig osteuropäische Rom:nja betroffen, wie in verschiedenen Interviews in beiden Städten deutlich wurde (F9; F15; V16; V25).

Entscheidungen darüber, wem Zugang zu sozialstaatlichen Leistungen gewährt wird und wem nicht, können insofern nicht einfach als Reproduktion bestehender Grenzen bzw. migrantischer Prekarität verstanden werden, sondern als omnipräsente alltägliche Praktiken der Prekarisierung und Grenzziehung, in denen diese reproduziert und infrage gestellt werden können. Diese

Praktiken können überaus widersprüchlich sein, wie in unserer Untersuchung in Wien und Frankfurt am Main wiederholt sichtbar wurde. Yuval-Davis, Wemmyss und Cassidy (2019) bringen diese Widersprüchlichkeit auf den Punkt: „Die Einbindung einer zunehmenden Zahl von unterschiedlich positionierten Mitarbeiter:innen des staatlichen Bildungswesens und der Gesundheits- und Sozialeinrichtungen sowie von normalen Bürger:innen in die alltägliche Grenzziehung macht die daraus resultierenden Begegnungen und Praktiken komplex und dissonant“ (a.a.O.: 101, Übersetzung d. Aut.). Durch diese sehr gegensätzlichen Umgangsweisen kann es innerhalb der gleichen Stadt zu sehr widersprüchlichen Praktiken kommen, durch die migrantische Prekarität in einigen Aspekten verstärkt und in anderen zumindest teilweise abgemildert wird.

5. Prekarität als Resultat verinnerlichter Unsicherheit

Wie wir illustriert haben, kann die Situation von Migrant:innen mit unsicherem Aufenthaltsstatus und EU-Bürger:innen, die von sozialrechtlichen Leistungen ausgeschlossen sind, als Ergebnis von gesetzlichen Ein- und Ausschlüssen und deren Handhabung durch unterschiedliche Akteur:innen in Wien und Frankfurt am Main verstanden werden. Um aufenthalts- und sozialrechtlich bedingte Prekarität in ihrer Komplexität zu erfassen und mögliche Strategien zu entwickeln, durch die Prekarität verringert werden kann, braucht es zudem ein Verständnis, welches auch die spezifischen Subjektivierungen in den Blick nimmt, die Lorey (2015) als gouvernementale Prekarisierung beschreibt.

Wie in unseren Untersuchungen deutlich wurde, liegt eine wesentliche Barriere im Zugang zu Leistungen in der Angst vor Aufdeckung und einer damit verbundenen Abschiebung bzw. dem Verlust der Freizügigkeit oder weiteren erwarteten negativen Konsequenzen, wie der Inobhutnahme der eigenen Kinder oder hohen Rechnungen im Fall der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen. Aber auch andere Faktoren – wie die Angst vor Stigmatisierung und Scham – spielen dabei eine große Rolle (SV1; V3). Diese haben auch stark gegenderte Dimensionen. Zahlreiche Interviewpartner:innen aus unterschiedlichen Bereichen haben hervorgehoben, dass Frauen oft erst später Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen und länger versuchen, sich mit informellen Wohn- und Arbeitssettings durchzuschlagen. Dies macht sie auch anfälliger dafür, Opfer von Gewalt und Ausbeutung zu werden (V1; V7; SV1). Aber auch Rassismuserfahrungen können eine Rolle spielen. „Diese Angst ist bei allen, die solche Probleme mit Rassismus gehabt haben. Diese Angst bleibt immer, auch wenn du draußen gehst oder willst du bei Jobcenter oder Krankenhaus oder Sozialamt, Ausländerbehörde, [...] immer überall es

gibt noch diesen Rassismus. Das gibt es noch, das ist nicht weg, das ist immer noch da“ (F15), beschreibt eine Interviewpartnerin mit prekärem Status in Frankfurt am Main ihre Erfahrungen, die mit Behördenkontakten einhergehen.

Migrant:innen ohne regulären bzw. mit unsicherem Aufenthaltsstatus zögern daher häufig sehr lange, bis sie Dienste verschiedener Unterstützungseinrichtungen in Anspruch nehmen. Dies gilt selbst für solche Leistungen, auf die sie ein gesetzliches Anrecht haben, bzw. in Einrichtungen, in denen unversicherte Personen anonyme und kostenlose Gesundheitsversorgung erhalten können. In beiden Städten berichteten Interviewpartner:innen aus den niederschwelligen Gesundheitseinrichtungen, dass viele der Patient:innen erst spät, d.h. mit multiplen, z.T. weit fortgeschrittenen Erkrankungen medizinische Unterstützung suchen (z.B. F4; F5; V2; V6; V22). Dabei ist zweitrangig, wie wahrscheinlich es ist, dass negative Konsequenzen tatsächlich eintreten. Entscheidend ist, ob die Betroffenen entsprechende Konsequenzen befürchten.

Dies ist auch in anderen Sektoren zu erkennen. Ein Mitarbeiter eines Wiener Chancenhauses erläuterte im Interview, dass die Polizei in ihrer Einrichtung kaum vorbeikomme, um Personen, die abgeschoben werden sollen, aufzugreifen. Dennoch meiden Personen in aufenthaltsrechtlicher Irregularität Chancenhäuser sowie andere Orte und Situationen, in denen sie eine gesteigerte Möglichkeit eines Behördenkontakts befürchten (V18). Dies trifft auch auf Angebote der Wohnungslosenunterbringung in Frankfurt am Main zu. Eine Interviewpartnerin in aufenthaltsrechtlicher Prekarität bestätigte: „Ich bin nie in eine Notunterkunft gegangen, weil ich versuche, Kontakt zu vermeiden“ (F26, Übers. d. Aut.).

Auch im Bildungsbereich ist die Angst vor Abschiebung präsent, obwohl in diesem Bereich der Zugang rechtlich abgesichert und daher risikofrei ist. So berichtete eine Mutter ohne gültigen Aufenthaltsstatus in Wien von der Angst, dass ihr Kind von der Polizei aus der Schule geholt wird, nachdem die Polizei sich bei der Schulleitung über die Familie erkundigt hatte (LoReMi Abschlussveranstaltung in Wien, 13.06.2022). Trotz des klar geregelten gesetzlichen Zugangs bleibt die Angst vorhanden. Dies liegt neben negativen Erfahrungen, wie sie von der Interviewpartnerin in Wien beschrieben wurden, mitunter auch an der verinnerlichten Unsicherheit, die mit dem prekären Status einhergeht.

6. Strategien und Umgangsformen mit der Prekarität

Personen mit prekärem Status sind mit enormen Hürden konfrontiert. Sie finden sehr unterschiedliche Strategien, mit diesen Barrieren umzugehen oder

diese zu umgehen. Dies ist auch ein zentraler Befund von Loreys *Theorie der Prekären* (2015). Sie beschreibt, wie durch die Neoliberalisierung eine Form der Selbstregierung entsteht, wie durch die aktive Partizipation, das Agieren und Sich-Verhalten, Subjekte regier- und kontrollierbar werden. Dies zeigt sich deutlich in den oben beschriebenen von Angst geleiteten Selbstausschlüssen von prekarisierten Migrant:innen. Allerdings ist die Unterdrückung nie absolut, sondern Subjekte können strategisch mit bestimmten Momenten der Unterwerfung umgehen und diese z.T. durchbrechen (a.a.O.: 28). Diese Ambivalenz wurde auch in unserer Feldforschung sichtbar.

Die Strategien, die angewandt werden, um in der Prekarität zu (über)leben, sind divers und von Ambivalenzen durchzogen. Oft sind sie von Einbußen und Kompromissen gekennzeichnet, zeigen aber auch auf, dass Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität sich aktiv und immer wieder sehr pragmatisch mit ihrer Situation befassen und Lösungen suchen. Je nach Aufenthaltsstatus stehen ihnen unterschiedliche Möglichkeiten offen. Für irregularisierte Personen zeigt sich dies beispielsweise in der Praxis des „couch hoppings“, also das wechselnde Übernachten bei verschiedenen Freund:innen und Bekannten. Obwohl dies von einem Betroffenen als ermüdende Praxis beschrieben wird, funktioniert sie, um Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe und damit allfälligen Behördenkontakt zu vermeiden (F26). Für prekäre EU-Bürger:innen bedeutet dies oft, dass Wünsche zugunsten von pragmatischen Lösungen aufgegeben werden. Dies illustriert eine Betroffene in Frankfurt, die sich genötigt sieht, einen Reinigungsjob anzunehmen, anstatt eine Ausbildung zu beginnen (F15). Ähnliches beschreibt ein Betroffener aus Wien, der gerne eine Taxifahrer-Ausbildung absolviert hätte, den Einkommensausfall, der mit der Teilnahme an dem Kurs einhergehen würde allerdings nicht abfedern konnte, weshalb er in der Kombination aus irregulärem und regulärem Arbeitsverhältnis verbleibt. Die temporäre reguläre Arbeit, auch wenn nur geringfügig, gibt ihm und seiner Familie Schutz vor Abschiebung und erlaubt ihnen auch immer wieder den Zugang ins reguläre Krankenversicherungssystem, was sie gerade, wenn ein Familienmitglied Gesundheitsversorgung benötigt, strategisch zu erlangen versuchen (V25).

Obwohl auch Mangel an Information und Unkenntnis des Systems immer wieder als Gründe für Ausschlüsse und den Verlust des regulären Aufenthalts oder den Zugang zu Sozialleistungen genannt wird (SV1; F10), zeigen die Interviews auf, dass viele Personen sehr wohl wissen, wie das System funktioniert und von welchen Ein- und Ausschlüssen sie betroffen sind. Auch, dass diese oft abhängig davon sind, wie sie wahrgenommen werden, ob sie als *deserving* eingestuft werden oder nicht. Zwei Personen, die das Asylsystem durchlaufen haben, beschreiben im Interview die freiwillige Arbeit bei Vereinen oder NGOs, die sie leisten, um ihren Integrationswillen und ihr Bestreben, gesellschaftlich etwas beizutragen, zu zeigen (V12; V24). Einer der

beiden erklärt auch, dass er neben der Unterstützung einer NGO-Mitarbeiterin vor allem durch sein gutes Verhalten in einem Chancenhaus untergekommen sei: „Ich habe mich sehr gut benommen und war sehr respektvoll zu allen, darum durfte ich für drei Monate bleiben“ (V24, Übers. d. Aut.). Dass dies nicht immer vom eigenen Verhalten abhängt, beschreibt ein interviewter Rom und EU-Bürger in den unterschiedlichen Erfahrungen seiner Familie mit städtischen Behörden: „Der Magistratsangestellte wollte nicht einmal auf meine Papiere schauen, er hat mich einfach ignoriert und richtig schlecht behandelt. Es ist einfach Glückssache, manchmal klappt es auch sehr gut wie bei meiner Schwester. [...] Man kann daher nicht sagen, dass alle rassistisch sind oder dass alle gut sind. Es ist Glückssache“ (V25 mit Übersetzer:in).

Die von dem Betroffenen als „Glück“ beschriebene Inklusion der Schwester kann als eine Kombination aus zugeschriebener *deservingness* und der engagierten Arbeit einer städtischen *street-level bureaucrat* interpretiert werden. Die Bedeutung inklusiver solidarischer Praktiken zeigte sich in allen Bereichen. Auf städtischer Ebene ist dies in Frankfurt am Main besonders an der Humanitären Sprechstunde sichtbar, in Wien an der Praxis gewisser Chancenhäuser. Dazu kommen die unzähligen NGOs und Vereine, aber auch Freund:innenschaften, die durch den Einsatz von engagierten Personen und Mitarbeiter:innen Zugänge ermöglichen und Versorgung gewährleisten. Zentral sind dafür informelle Netzwerke und Wissen über das System, was es gewissen Akteur:innen ermöglicht, Zugang zu Leistungen zu erhalten oder zu vermitteln. „Ich glaub schon, dass es da quasi einen Ruf gibt oder man weiß, bei dem einen geht es einfacher oder die Personen können in der Regel länger bleiben [...] Also sowas gibt es glaube ich schon an Wissen“ (V18), beschreibt ein Mitarbeiter eines Chancenhauses die informelle Zugangsvermittlung im Interview. Diese Angebote und Vermittlungspraktiken bilden einen Teil dessen, was Schilliger als *solidarische Infrastruktur* bezeichnet (Schilliger 2020).

Diese Vermittlungsarbeit besteht darüber hinaus zu einem großen Teil auch aus weniger sichtbarer Care-Arbeit, die in Bezug auf prekarisierte Menschen zu einem großen Teil aus Vertrauensbildung besteht. So kommt diesen solidarischen Akteur:innen eine zentrale Rolle zu, wenn es darum geht, Angst abzubauen und dadurch erst Zugänge zu ermöglichen. Dabei spielen mehrsprachige Teams eine große Rolle, aber auch die Zeit, die sie sich für einzelne Personen nehmen. Ganz besonders zentral dafür sind informelle Netzwerke in Communities sowie Freundschaften, welche dafür sorgen, dass Personen weitervermittelt werden. Dadurch können sie ein Gefühl von Sicherheit weitergeben und als Garant für eine gute Behandlung stehen (V12; V14; V18; F27). Wie schnell das Vertrauen auch zerbrechen kann, hat sich wiederum in Interviews mit Betroffenen gezeigt, die gewisse Angebote nutzten, weil sie dort nach ihrem Empfinden nicht gut behandelt oder nicht richtig beraten wurden (V12; V25; F16).

7. Konklusion

Migrantische Prekarität ist das Produkt historisch spezifischer aufenthalts- und sozialrechtlicher Regelungen. Sie resultiert jedoch nicht nur aus diesen Regelungen, sondern wird von einer Vielzahl von Akteur:innen mit teils sehr unterschiedlichen Positionen produziert, welche Migrant:innen Zugang zu sozialer Sicherung durch unterschiedliche Praktiken ge- oder verwehren. Migrantische Prekarität besteht, wie unsere Untersuchung verdeutlichte, letztlich immer auch aus der Angst, abgeschoben zu werden. Diese hindert Migrant:innen mit prekärem Status häufig daran, Zugang zu grundlegenden sozialen Dienstleistungen zu suchen – selbst zu denen, auf die sie Anspruch hätten. Unsere Forschung in Frankfurt am Main und Wien zeigt, wie die unterschiedlichen Verhandlungen und das Zusammenspiel von Prekarität und Prekarisierung sowie von solidarischen, inklusiven Praktiken ein komplexes Bild städtischer Politiken und Umgangsweisen mit diesem Teil der Bewohner:innenschaft ergeben. Es wird auch sichtbar, wie solidarische Praktiken auf unterschiedlichen Ebenen – von der städtischen, hin zur zivilgesellschaftlichen oder informellen migrantischen Ebene – dazu beitragen, Prekarität zu verringern und dabei Schritte hin zum besseren Schutz und zur Einhaltung der Menschenrechte für alle in einer Stadt lebenden Menschen ermöglichen. Loreys Konzeptualisierung des Prekärseins deutet in diese Richtung und zeigt auf, dass es ein Umdenken braucht: Wenn Prekärsein als Grundlage gesellschaftlichen Handelns verstanden wird, beinhaltet dies auch eine radikal andere Gestaltung von (Sozial)Staatlichkeit und eine Infragestellung nationaler Grenzen (Lorey 2015). Schon jetzt zeigt sich, von der solidarischen Unterstützungsinfrastruktur für prekarisierte Migrant:innen profitieren nicht nur die Betroffenen, sondern die Stadtverwaltung und alle ihre Bewohner:innen. Denn diese führt unter anderem zu einer Reduktion von Wohnungslosigkeit, einer geringeren Belastung des städtischen Gesundheitssystems sowie zu Gewaltprävention. Wie wir in diesem Beitrag gezeigt haben, bedarf es einer Kombination aus einerseits klaren Regelungen, wie beispielsweise im Bildungsbereich, andererseits aber auch der praktischen inklusiven Anwendung sowie der solidarischen Praktiken von verschiedenen Akteur:innen, die Vertrauen aufbauen, um den Zugang zu grundlegenden sozialen Leistungen zu verbessern.

Literaturverzeichnis

Ambrosini, Maurizio (2013): Irregular Migration and Invisible Welfare. London: Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137314321 [Zugriff: 11.03.2023].

Armano, Emiliana/Bove, Arianna/Murgia, Annalisa (Hrsg.) (2017): Mapping Precariousness, Labour Insecurity and Uncertain Livelihoods: Subjectivities and Resistance. London: Routledge.

Ataç, Ilker (2019): Deserving Shelter: Conditional Access to Accommodation for Rejected Asylum Seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies 17, 1, S. 44–60. https://doi.org/10.1080/15562948.2018.1530401 [Zugriff: 11.03.2023].

Balibar, Étienne (2010): Kommunismus und Staats-Bürgerschaft. Überlegungen zur emanzipatorischen Politik. In: Demirović, Alex/Adolphs, Stephan/Karakayalı, Serhat (Hrsg.): Das Staatsverständnis von Nicos Poulantzas. Der Staat als gesellschaftliches Verhältnis. Baden-Baden: Nomos, S. 19–33.

Böhm, Benjamin (2021): Zermürbend, abschreckend, desintegrierend: Frankfurts Politik gegen Obdachlose. In: Betz, Johanna/Keitzel, Svenja/Schardt, Jürgen/Schipper, Sebastian/Schmitt Pacífico, Sara/Wiegand, Felix (Hrsg.): Frankfurt am Main – eine Stadt für alle? Bielefeld: transcript, S. 89-98.

Borstel, Stefan von/Kammholz, Karsten (2013): Die Furcht vor Zuwanderern ins Sozialsystem wächst. Die Welt, 27.12.2013 https://www.welt.de/politik/deutschland/article123340319/Die-Furcht-vor-Zuwanderern-ins-Sozialsystem-waechst.html [Zugriff: 06.01.2023].

Buckel, Sonja/Georgi, Fabian/Kannankulam, John/Wissel, Jens (2014): Historisch-materialistische Politikanalyse. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hrsg.): Kämpfe um Migrationspolitik – Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld: transcript, S. 22–43.

Buckel, Sonja (2013): ‚Welcome to Europe': Die Grenzen des europäischen Migrationsrechts, Bielefeld: transcript.

Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (2017): Rundschreiben Nr. 21/2017: Broschüre „Flüchtlingskinder und -jugendliche an österreichischen Schulen“. 3. aktualisierte Auflage, Wien. https://rundschreiben.bmbwf.gv.at/rundschreiben/?id=761 [Zugriff: 19.01.2022].

Butler, Judith (2010): Raster des Krieges. Warum wir nicht jedes Leid beklagen. Frankfurt/New York: Campus.

Chauvin, Sébastien/Garcés-Mascareñas, Blanca (2014): Becoming Less Illegal: Deservingness Frames and Undocumented Migrant Incorporation. In: Sociology Compass 8, 4, S. 422–32. https://doi.org/10.1111/soc4.12145 [Zugriff: 11.03.2023].

Diebäcker, Marc/Hierzer Katrin/Stephan, Doris/Valina, Thomas (2021): Qualitative Evaluierung der Chancenhäuser in der Wiener Wohnungslosenhilfe: Transformationen, Herausforderungen und Möglichkeiten. Wien: FH Campus Wien, in Kooperation mit dem Fonds Soziales Wien.

Focus Online (Redaktion) (2013): „Wer betrügt, der fliegt" -- CSU fordert scharfe Regeln gegen Armutszuwanderer. 28.12.2013. https://www.focus.de/politik/deutschland/csu-will-armutsmigration-verhindern-bulgaren-und-rumaenen-schaerfere-regeln-fuer-sozialleistungen_id_3507667.html [Zugriff: 06.01.2023].
Friedrich, Sebastian/Zimmermann, Jens (2014): 'Die müssen weg'. Autoritäre Armuts- und Migrationspolitik im Kontext aktueller Debatten um 'Armutsmigration'. In: Berliner Zustände 2013. https://rechtsaussen.berlin/2014/05/die-muessen-weg-autoritaere-armuts-und-migrationspolitik-im-kontext-aktueller-debatten-um-armutsmigration/ [Zugriff: 07.03.2022].
Funck, Barbara J./Karakaşoğlu, Yasemin/Vogel, Dita (2015): „Es darf nicht an Papieren scheitern" Theorie und Praxis der Einschulung von papierlosen Kindern in Grundschulen. https://www.gew.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=33994&token=a7da698d477adc42f4bd2590c786bfdae01152b2&sdownload=&n=NichtAnPapierenScheitern_2015_Broschuere_web.pdf [Zugriff: 05.05.2022].
Georgi, Fabian (2016): Widersprüche im langen Sommer der Migration. In: PROKLA: Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 46, 2, S. 183–203.
Goldring, Luin/Berinstein Carolina/Bernhard, Judith K. (2009): Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada. In: Citizenship Studies 13, 3, S. 239–265. https://doi.org/10.1080/13621020902850643 [Zugriff: 11.03.2023]..
Haj Ahmad, Marie-Therese (2022): Von Ein- und Ausschlüssen in Europa. Eine ethnographische Studie zu EU-Migration und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Münster: Westfälisches Dampfboot.
Herrnböck, Julia (2014): Erste allgemeine Verunsicherung. In: Der Standard, 23.05.2014. https://www.derstandard.at/story/2000001510859/armutswanderung-die-allgemeine-verunsicherung [Zugriff: 06.01.2023].
Karakayalı, Serhat (2008): Gespenster der Migration. Zur Genealogie illegaler Einwanderung in der Bundesrepublik Deutschland. Bielefeld: transcript.
Kirchhoff, Maren (2022): Auseinandersetzungen um Abschiebungen – Risse in der tief verankerten Hegemonie der Grenze? Diss. Osnabrück: Universität Osnabrück/Fachbereich Kultur- und Wissenschaften. https://doi.org/10.48693/115 [Zugriff: 11.03.2023].
Künkel, Jenny (2018): Die städtische Produktion von „Armutsmigration". Soziale Kämpfe um prekäres Wohnen in Frankfurt am Main. In: PROKLA 191, S. 283–298.
Lipsky, Michael (1980): Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russel Sage Foundation.
Lorey, Isabell (2015): Die Regierung der Prekären. Wien: Turia + Kant.
Manteuffel, Marie von (2018): Papierlos und unterversorgt. Die notwendigen Verbesserungen der Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Papiere in Deutschland. In: Zeitschrift für medizinische Ethik 64, S. 33-41.
Müller, Doreen (2010): Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
Peyrl, Johannes (2018): Autoritäre Tendenzen im Aufenthaltsrecht seit 2006. In: Juridikum 1, S. 103-114.

Riedner, Lisa/Haj Ahmad, Marie-Therese (2020): Bedarfsanalyse Wohnungsloser EU-Bürger*innen in Frankfurt Am Main -– Unter Berücksichtigung Der Besonderen Situation von Rom*nja. Frankfurt am Main: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main.
Rosenberger, Sieglinde/Schwenken, Helen/Kirchhoff, Maren/Merhaut, Nina (2017) Abschiebungen als Konfliktfeld in Deutschland und Österreich zwischen 1993 und 2013. In: Leviathan: Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaften 45, S. 257-283.
Ruder, Karl-Heinz (2015): Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung von (unfreiwillig) obdachlosen Menschen unter besonderer Berücksichtigung obdachloser Unionsbürger. Berlin: Verlag der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.
Schierup, Carl-Ulrik/Munck, Ronaldo/Likić Brborić, Branka/Neergaard, Anders (Hrsg.) (2015): Migration, Precarity, and Global Governance: Challenges and Opportunities for Labour. First edition. Oxford: Oxford University Press.
Schilliger, Sarah (2020): Challenging Who Counts as a Citizen. The Infrastructure of Solidarity Contesting Racial Profiling in Switzerland. In: Citizenship Studies 24, 4, S. 530-547. https://doi.org/10.1080/13621025.2020.1755176 [Zugriff: 11.03.2023].
Schinwald, Bernhard (2014): Panikmache mit Armutszuwanderung. In: NZZ 13.11.2014. https://www.nzz.ch/international/panikmache-mit-armutszuwanderung-ld.1296878 [Zugriff: 06.01.2023].
Schweitzer, Reinhard (2022): Micro-Management of Irregular Migration: Internal Borders and Public Services in London and Barcelona. IMISCOE Research Series. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91731-9 [Zugriff: 11.03.2023].
Spencer, Sarah (2016): Postcode Lottery for Europe’s Undocumented Children: Unravelling an Uneven Geography of Entitlements in the European Union. In: American Behavioral Scientist 60, 13, S. 1613–1628. https://doi.org/10.1177/0002764216664945 [Zugriff: 11.03.2023].
Steffens, Karin (2011): Menschenrechte und schulische Bildung im Labyrinth der deutschen Einwanderungspolitik. In: Steffens, Gern/Weiß, Edgar (Hrsg.): Menschenrechte und Bildung. Jahrbuch für Pädagogik 2011. Frankfurt am Main: Lang, S. 271-285.
Tálos, Emmerich (2004): Umbau des Sozialstaates? Österreich und Deutschland im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift 45, 2, S. 213-236.
Van der Leun, Joane (2006): Excluding Illegal Migrants in The Netherlands: Between National Policies and Local Implementation. West European Politics 29, S. 310–326.
Walters, William (2004): Secure Borders, Safe Haven, Domopolitics. In: Citizenship Studies 8, 3, S. 237-260. https://doi.org/10.1080/1362102042000256989 [Zugriff: 11.03.2023].
Willen, Sarah S. (2012): How Is Health-Related “Deservingness” Reckoned? Perspectives from Unauthorized Im/Migrants in Tel Aviv. In: Social Science & Medicine 74, 6, S. 812-821. https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2011.06.033 [Zugriff: 11.03.2023].
Yuval-Davis, Nira/Wemyss, Georgie/Cassidy, Kathryn (2019): Bordering. Cambridge; Medford: Polity Press.

II Weitere wissenschaftliche Beiträge

Wohnungslosigkeit ist keine Sackgasse. Eine Analyse der dynamischen Verläufe des Wohnens von EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen in Hamburg

Norbert Cyrus und Vesela Kovacheva

1. Einleitung

Ausgangspunkt unseres Beitrags ist die Beobachtung, dass der kommunale Umgang mit Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus sowohl die Einbeziehung als auch den Ausschluss bezüglich des Zugangs zu sozialen Leistungen umfasst. Diese „gegenläufigen Tendenzen" (Simon 2021) werden von Kommunen unter Ausnutzung vorhandener Handlungs- und Entscheidungsspielräume in unterschiedlichen Weisen, Intensitäten und Kombinationen umgesetzt. Wir betrachten die lokale Umsetzung dieser gegenläufigen Tendenzen aus einer „dynamischen Perspektive" (Ludwig 1996), die ursprünglich zur Analyse der Verläufe von Armut als zeitlich mehr oder weniger lange Phasen im Lebenslauf entwickelt wurde (Keck 2021: 47f.). Die dynamische Perspektive kritisiert die Verengung auf ein statisches Verständnis von Armut als unumkehrbare Folge sozialer Marginalisierung und zeigt, dass Armut als temporäre Phase weit über soziale Randgruppen hinaus besteht. Die damit verbundene Betonung der Zeitlichkeit von Armutsphasen und der Handlungsfähigkeit von Armen greifen wir in diesem Beitrag für eine Analyse der Verläufe von Phasen der Wohnungslosigkeit von EU-Bürger:innen in Hamburg auf. In der dynamischen Perspektive wird sichtbar, dass Problemlagen oft aufeinander folgen, ineinandergreifen oder sich wechselseitig bedingen und akkumulieren, aber auch bewältigt und überwunden werden können (Cyrus/Kovacheva 2022: 95).

Wir nutzen die dynamische Perspektive darüber hinaus auch zur Analyse der Entwicklung von Unterstützungsangeboten für Wohnungslose, die ebenfalls „gegenläufige Tendenzen" aufweist: Einerseits wird das Angebot fachlich fundierter und inklusiver. Andererseits bleiben Regelungen bestehen und wurden sogar ausgeweitet, die Personen von niedrigschwelligen Angeboten der Wohnungslosenhilfe ausschließen. Aus einem dynamischen Blickwinkel erscheinen diese gegenläufigen Tendenzen als Ausdruck einer ungleichzeitigen Entwicklung grundlegender fachlicher Konzepte und Rechtsansprüche

einerseits und der (nachhinkenden) Entwicklungen der Unterstützungssysteme und des institutionellen Selbstverständnisses andererseits.

Mit der doppelten Anwendung der dynamischen Perspektive werden subjektive und strukturelle Faktoren, die die Entstehung und Verläufe von Wohnungslosigkeit beeinflussen, aufeinander bezogen.

In diesem Beitrag analysieren wir mit einer doppelten dynamischen Perspektive das Material aus einer explorativen Untersuchung der Situation von EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen in Hamburg, die wir zwischen 2019 und 2022 im Auftrag der Diakonie Hamburg durchgeführt haben (Cyrus/Kovacheva 2022). Der Beitrag eröffnet mit einer kurzen Skizze der dynamischen Entwicklungen fachlicher, rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen, die für die Konzeptualisierung und Umsetzung von Unterstützungsangeboten für wohnungslose Menschen in Deutschland maßgeblich sind. Es folgt eine knappe Darstellung der Situation in Hamburg und des methodischen Vorgehens der Untersuchung. Anschließend werden wir anhand der Informationen aus qualitativen Interviews mit EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen in Hamburg die dynamischen Verläufe des Wohnens und die Relevanz der Unterstützungsangebote beschreiben. Abschließend diskutieren wir die Befunde und zeigen Handlungsmöglichkeiten kommunaler Behörden auf.

2. Entwicklungen der fachlichen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Wohnungslosenhilfe

Die Wohnungslosenhilfe ist eines der ältesten Arbeitsfelder vormaliger Fürsorge und heutiger Sozialarbeit. Ihr Selbstverständnis hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. In Deutschland wurde Wohnungslosigkeit noch bis in die 1960er Jahre vor allem als Folge charakterlicher Mängel wohnungsloser Personen betrachtet. Wohnungslose wurden stigmatisiert, ausgegrenzt und kriminalisiert (Schenk 2018). Erst 1967 entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die zwangsweise Anstalts- und Heimunterbringung einer erwachsenen Person, die weder dem Schutz der Allgemeinheit noch dem Schutz der Betroffenen selbst, sondern nur als Mittel zur „Besserung" diene, verfassungswidrig sei (Simon 2021: 941). Der daran anschließende Paradigmenwechsel der Wohnungslosenhilfe vom gesellschaftlichen Auftrag des „Wegschlusses" hin zu einer parteilichen, auf Rechtsverwirklichung ausgerichteten Professionalität wurde von Sozialarbeiter:innen vorangetrieben, die nach 1970 ausgebildet wurden. Die zunächst Nichtsesshaften-

, später Wohnungslosen- und heute Wohnungsnotfallhilfe genannten Angebote emanzipierten sich von der ihr zugewiesenen Ordnungs- und Kontrollfunktion und leisteten wichtige Beiträge zur Entwicklung einer parteilichen Sozialarbeit, die die Verwirklichung der Rechte ihrer Klient:innen in den Mittelpunkt stellt (a.a.O.: 942).

Auch der Stand der wissenschaftlichen Forschung änderte sich seit den 1970er Jahren. Wegweisende innovative Impulse lieferten soziologische Konzepte, die Armut nicht mehr statisch als Situation oder Lage betrachteten, sondern als kürzere oder längere Perioden im Lebenslauf in den Blick nahmen. Damit wurde die bis dahin vorherrschende Vorstellung der Randgruppenforschung hinterfragt, wonach Armutskarrieren vorhersehbar und unausweichlich in einer Armutsfalle enden, aus der es kein Zurück gibt (Ludwig 1996: 11). Empirische Untersuchungen der dynamischen Armutsforschung zeigten die Vielfältigkeit der Verläufe von Armutskarrieren, die auch zeitlich begrenzte Perioden im Lebenslauf umfasst. Mit dieser dynamischen Perspektive auf Armutsverläufe wurde die verbreitete Annahme der Entstehung von Armut als vorrangige Folge individueller Defizite oder sozialer Marginalisierung benachteiligter Gruppen überwunden. Zudem wurde deutlich, dass fallangemessen konzipierte Angebote sozialer Unterstützung dazu beitragen, aus einer Armutssituation herauszukommen.

Die Anwendung von Verlaufsanalysen der Armut wurde zunächst kontrovers diskutiert, gehört inzwischen aber zum Kanon der anerkannten wissenschaftlichen Methoden und hat die Messung von Armut und die Analyse von Armut, Armutsbildern und Armutspolitik erweitert (Groh-Samberg 2009; Keck 2021; Knabe 2022). Inzwischen wird berücksichtigt, dass Armut auch von nur kurzer Dauer sein kann, dass auch Arme grundsätzlich handlungsfähig sind und temporäre Armutslagen mit Ereignissen im Lebensverlauf verknüpft sind. Betont wird, dass Armut sozial entgrenzt ist und als vorübergehende Erfahrung und Abstiegsdrohung über soziale Randschichten hinausreicht. Wie aber „die Zeitlichkeit und Entgrenzung von Armut sowie die Handlungsfähigkeit der Armen empirisch ausfallen, ist historisch und international variabel“ (Leisering/Buhr 2012: 159).

Für Deutschland wurde der Befund eines hohen Anteils an Kurzzeitarmut aufgrund von Re-Analysen der Datenbasis aber auch relativiert. Eine erneute Überprüfung der Daten ergab, dass der Kurzzeitbezug von Sozialhilfe zu pauschal mit Kurzzeitarmut gleichgesetzt worden war. In den analysierten Akten waren als Gründe für das Ende des Sozialhilfebezugs aber u.a. *Umzug/Rückkehr ins Heimatland*, *Neue Akte/Wechsel des Trägers*, *keine weitere Vorsprache*, *freiwilliger Verzicht*, *Tod* oder *Grund unbekannt* vermerkt. Bei einem Teil der als Kurzzeitarmut klassifizierten Fälle war der Sozialhilfebezug keine kurzzeitige Armutsphase, sondern stand im Kontext struktureller Armut (Groh-Samberg 2009: 98). Ein Verdienst der dynamischen Perspek-

tive „ist es zumindest, auf das Phänomen der Kurzzeitarmut aufmerksam gemacht zu haben, was zu einer Erweiterung des Armutsverständnisses insbesondere durch die Einführung einer Zeitperspektive als eigene Dimension der Armut geführt hat“ (Keck 2021: 51).

Die dynamische Perspektive beeinflusste auch die Entwicklung von fachlichen Konzepten in der Wohnungslosenhilfe. Deutlich wird das an der inzwischen breit akzeptierten Definition, wonach Wohnungslosigkeit (*homelessness*) besteht, wenn Personen aus mindestens zwei von drei Grundbestandteilen eines normalen Zuhauses (*home*) ausgegrenzt sind: dem physischen Bereich (angemessene, abgeschlossene Wohneinheit mit exklusiver Verfügung durch eine Familie oder Einzelperson), dem sozialen Bereich (eine Privatsphäre, die eine Pflege sozialer Beziehungen erlaubt) und dem rechtlichen Bereich (legaler Rechtstitel) (Busch-Geertsema 2018: 15). Konkret werden sechs Indikatoren für die statistische Erhebung von Wohnungslosigkeit genutzt: Als aktuell von Wohnungslosigkeit betroffen gelten demnach Personen, die (1) im Freien und an öffentlich zugänglichen Plätzen übernachten; (2) in Notunterkünften schlafen; (3) in diversen Einrichtungen für Wohnungslose leben (einschließlich Frauenhäusern, Übergangswohnheimen und betreutem Wohnen); (4) länger als notwendig in Einrichtungen des Gesundheits- und Justizsystems verbleiben, weil sie keine eigene Wohnung haben; (5) keine eigene Wohnung haben und in unkonventionellen Behausungen, wie Wohnwagen, Biwaks und Behelfsunterkünften untergekommen sind, und (6) wegen fehlender Wohnung vorübergehend bei Bekannten oder Angehörigen übernachten und dort normalerweise nicht zuhause sind (a.a.O.: 15f.). Mit dieser Bestimmung wird eine enge Beschränkung auf akute Wohnungsnotfälle zugunsten eines breiten und dynamischen Verständnisses aufgegeben. Weitergehend ist die dynamische Perspektive in die Entwicklung des Unterstützungskonzepts *„housing-first“* (Busch-Geertsema 2017) eingegangen. Das Konzept greift die von der dynamischen Armutsforschung betonte Handlungsfähigkeit auf und empfiehlt eine möglichst rasche Vermittlung in Normalwohnverhältnisse mit personenzentrierten wohnbegleitenden Angeboten wie Therapie und Beratung auf der Basis von Freiwilligkeit.

Auf politischer Ebene ist in den letzten Jahren das Verständnis dafür gewachsen, dass staatliche Institutionen eine Verantwortung für die Vermeidung von Wohnungslosigkeit und für die Absicherung der Rechte wohnungsloser Menschen haben. Einen wichtigen Referenzpunkt bildet das „Menschenrecht auf Wohnen“ (Engelmann et al. 2020; Krennerich 2018), aus dem ein Bündel staatlicher Verpflichtungen abgeleitet wird: Der Staat darf Menschen nicht an der Ausübung ihres Rechts auf Wohnen hindern (Achtungspflicht) und muss diese zugleich vor nichtstaatlichen Eingriffen in ihre Rechte schützen (Schutzpflichten). Staaten sind gefordert, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Menschen ihr Recht auf Wohnen tatsächlich nut-

zen können (Gewährleistungspflicht). Im Rahmen bestehender Möglichkeiten sollen Maßnahmen ergriffen werden, um fortschreitend die Verfügbarkeit von angemessenem öffentlichen und/oder privaten Wohnraum sicherzustellen und die Wohnsituation bedürftiger und benachteiligter Menschen zu verbessern sowie für die Unterbringung in Not geratener Personen zu sorgen (Krennerich 2018: 10).

Nach Einschätzung der zuständigen UN-Organisation wohnen weltweit etwa 1,2 Milliarden Menschen unter unzureichenden Bedingungen (UN-Habitat 2023). Insgesamt 120 Millionen sind wohnungslos und jedes Jahr verlieren etwa 2 Millionen Menschen ihre Wohnung nach einer Räumung. Auch in der Europäischen Union leben Menschen als Wohnungs- und Obdachlose unter unwürdigen Bedingungen (Van Heerden et al. 2022). Betroffen sind nicht nur, aber auch mobile EU-Bürger:innen und Migrant:innen mit unsicheren oder fehlenden Aufenthaltsrechten. Zeitgleich mit der Aufhebung der Übergangsfristen zu Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit für Angehörige der neuen Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien ist in einigen deutschen Großstädten die Zahl der auf der Straße lebenden, sichtbar wohnungslosen EU-Bürger:innen deutlich gestiegen. Die kommunalen Behörden der betroffenen Städte reagierten darauf mit der Warnung, die Folgen der als Armutsmigration bezeichneten Zuwanderung würden die kommunalen Hilfsmöglichkeiten übersteigen. Mit der Verabschiedung neuer gesetzlicher Regelungen wurde der Zugang zu sozialen Leistungen für EU-Bürger:innen, die nach Ansicht von Behörden keine günstige Arbeitsmarktperspektive haben, im Jahr 2016 neu geregelt (siehe hierzu ausführlich Kirchhoff und Ataç in diesem Band). Nach Beobachtung von Wohlfahrtsverbänden führten die neuen Regelungen zu einer „Zunahme absoluter Verarmung und Verelendung bei einer wachsenden Zahl von Unionsbürger:innen, die keinen oder keinen ausreichenden Zugang zu Hilfen in Wohnungsnotfällen haben“ (BAG Wohnungslosenhilfe 2019: 1f.). Die Frage der rechtlichen Bewertung und der Gestaltung des Zugangs von EU-Bürger:innen zu niedrigschwelligen Hilfen ist seitdem ein kontrovers diskutiertes Dauerthema in der Fachdiskussion und Öffentlichkeit in Deutschland (BAG Wohnungslosenhilfe 2019: 2f; Haj Ahmad 2022: 68f.).

Seit der Gründung der Europäischen Plattform zur Bekämpfung von Obdachlosigkeit steht das Thema Wohnungslosigkeit auf der Agenda der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten (Europäische Kommission 2021). In Deutschland wurden im Auftrag der Bundesregierung inzwischen eine umfangreiche Studie zu „Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung“ (Busch-Geertsema et al. 2019) sowie eine bundesweite Erhebung zur quantitativen Schätzung des Ausmaßes der Wohnungslosigkeit (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2022) vorgelegt.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen bezüglich des Zugangs zu existenzsichernden Leistungen für EU-Bürger:innen, die von Wohnungslosigkeit betroffen oder bedroht sind, haben sich in den letzten zehn Jahren mehrfach geändert. Von besonderer Bedeutung sind, wie bereits erwähnt, die 2016 von der Bundesregierung eingeführten gesetzlichen Regelungen zum Leistungsausschluss von EU-Bürger:innen am Anfang ihres Aufenthalts in Deutschland (Kirchhoff und Ataç in diesem Band).

Die Ausschlussregelung betrifft, wie auch in der Frankfurter Teilstudie des LoReMi-Projekts deutlich wurde, u.a. den Zugang zu niedrigschwelligen Angeboten der Wohnungslosennothilfe. Der Zugang zu Unterkünften der Wohnungslosenhilfe für EU-Bürger:innen wird an sozialrechtliche Ansprüche geknüpft, von Kommunen aber unterschiedlich umgesetzt. Eine 2018 im Auftrag der Bundesregierung durchgeführte bundesweite Online-Befragung (Busch-Geertsema et al. 2019: 43f.) ergab, dass die Hälfte der teilnehmenden Kommunen mittellosen wohnungslosen EU-Bürger:innen ohne Arbeitsmarktbindung keine Leistungen der Wohnungslosennothilfe gewähren. In einer Rückmeldung wurde die Praxis in einer Gemeinde beschrieben: „Wir bringen diese Personen nicht unter, da sie die Möglichkeit der Rückkehr in das Heimatland haben" (zitiert in Busch-Geertsema et al. 2019: 121). Zugleich zeigten Antworten an, dass diese Personen in einem Teil der Gemeinden für einen befristeten Zeitraum untergebracht werden. Die Kriterien für die Beendigung der Unterbringung waren sehr unterschiedlich. Genannt wurden Fristen von drei Tagen, sieben Tagen oder einem Monat sowie bis zur Öffnung von Winternotunterkünften. Häufig genannt wurde auch der Zeitpunkt der Klärung sozialleistungsrechtlicher Ansprüche (und der Aufforderung zur Heimreise, wenn solche Ansprüche nicht bestehen). Einige Kommunen gaben an, dass sie Personen unterbringen, wenn diese versichern, dass sie in ihrem Heimatland keine Wohnmöglichkeit haben und/oder besondere Härten vorliegen (a.a.O.: 119). Eine negative Entscheidung bedeutet, dass EU-Bürger:innen der Zugang zu sozialen Leistungen verwehrt und die Aufforderung zur Ausreise ausgesprochen wird. Die Online-Befragung zeigte darüber hinaus, dass die Abweisung von Unterstützungssuchenden nicht nur EU-Bürger:innen betrifft, sondern auch Migrant:innen aus Drittstaaten und ortsfremde deutsche Staatsangehörige, die in einer anderen Gemeinde gemeldet sind (ebd.).

Die widersprüchlichen rechtlichen Anforderungen (siehe u.a. Ruder 2017; Busch-Geertsema et al. 2019: 120; Kirchhoff und Ataç in diesem Band) und vorhandenen Spielräume bei der Auslegung der rechtlichen Regelungen eröffnen auf lokaler Ebene Handlungsspielräume. Dies führt dazu, dass Einbeziehung und Ausgrenzung von wohnungslosen Personen mit Unterstützungsbedarfen in den Kommunen unterschiedlich gehandhabt werden.

3. Anlass und Methodik der Studie zur Ermittlung der Unterstützungsbedarfe von EU-Bürger:innen in Hamburg

In Hamburg ist die Frage des Umgangs mit Obdachlosigkeit und Wohnungslosigkeit von großer Bedeutung und wird bereits seit den 1990er Jahren politisch intensiv diskutiert (Bürgerschaft FHH 2012). In den 2010er Jahren stieg die Zahl der in einer Straßenzählung erfassten Obdachlosen von 1.029 im Jahr 2009 auf 1.910 im Jahr 2018 an – wobei der Anteil von EU-Staatsangehörigen von 30 auf 64 Prozent anstieg (Sozialbehörde Hamburg 2019: 4). Vor diesem Hintergrund wurde das Thema Wohnungslosigkeit zu einem Dauerthema in der Bürgerschaft – dem Hamburger Landesparlament. Die von den Parteien in der Bürgerschaft eingebrachten Anträge zeigen nicht nur die politische Relevanz und Brisanz der Thematik, sondern auch die gegenläufigen Tendenzen der vorgeschlagenen und teilweise nebeneinander durchgeführten Maßnahmen (vgl. Cyrus/Kovacheva 2022: 65f.). Als mögliche Umgangsformen mit wohnungslosen EU-Bürger:innen debattiert wurden die Überprüfung und der Entzug des Freizügigkeitsrechts, die Intensivierung von Kontrollen, die Unterbindung der Übernachtung in Zelten auf öffentlichen Plätzen sowie die Kooperation Hamburger Behörden mit den Ländern Polen, Rumänien und Bulgarien in Bezug auf Rückkehr. Kritisch hinterfragt wurden Zustände der Unterbringung und medizinischen Versorgung von Menschen, die keinen Krankenversicherungsschutz haben oder wohnungslos sind. Thematisiert wurde auch die Gestaltung des Zugangs zu den Angeboten der Notübernachtung und der Beratung. Als Reaktion auf die Corona-Pandemie wurden die Maßnahmen gegen Wohnungslosigkeit breiter ausgerichtet und die Möglichkeit einer Unterbringung wohnungsloser Menschen in Hotels sowie eine Verlängerung des Winternotprogramms über die Wintermonate hinaus umgesetzt. Mehrfach wurden auch Anträge auf Einrichtung einer „Pension für arbeitssuchende mobile EU-Bürger:innen" in die Bürgerschaft eingebracht. Die Pension soll eine Alternative zum informellen Markt der ungesicherten und unzureichenden Wohnmöglichkeiten bieten und mit einem sozialpädagogischen Begleitangebot die Vermittlung von Informationen und Unterstützung fördern. Die Diskussionen in der Bürgerschaft zeigen die Bandbreite der Vorschläge zur Weiterentwicklung des Hilfesystems für Wohnungslose, die auch das Thema der Begrenzung des Zugangs von EU-Bürger:innen zu sozialer Unterstützung umfasst.

Tatsächlich wird der Ausbau der Unterstützungsangebote im niedrigschwelligen Hilfesystem für Wohnungslose seit 2012 forciert. So wurde das Angebot für temporäres Wohnen mit ambulanten Beratungsangeboten von 323 Plätzen im Jahr 2012 auf 373 im Jahr 2019 ausgebaut. Zusätzlich

wurden 45 Plätze für ambulante Betreuung im eigenen Wohnraum eingerichtet, die das Angebot längerfristiger Unterstützung als „nachgehende Hilfe" beinhalten. Eine Beratungsstelle für wohnungslose EU-Zugewanderte wurde 2013 verstetigt und die Ausstattung von 2,5 Vollzeitstellen im ersten Jahr auf 5,25 im Jahr 2019 erhöht. Auch die Kapazitäten für das Angebot von Postanschriften, für die aufsuchende Straßensozialarbeit und für Beratungsangebote wurden verstärkt (Sozialbehörde Hamburg 2019: 15f.). Hamburg hat ein vergleichsweise gut ausgebautes Angebot der Wohnungslosenhilfe (Sozialbehörde Hamburg 2022). Zugleich wurden aber auch Maßnahmen ergriffen, die den Zugang von EU-Bürger:innen zu Leistungen der existenziellen Mindestversorgung erschweren oder ausschließen. Dazu wurde u.a. die Nutzung der Angebote der Winternothilfe vom Ausgang eines sogenannten Perspektivgesprächs abhängig gemacht. Mit einem Perspektivgespräch sollen, so die Sozialbehörde, alternative Lebensperspektiven erarbeitet werden, die eine Beendigung der prekären Lebensumstände sowie der Obdachlosigkeit zum Ziel haben (Stadtportal hamburg.de 2023). Dazu gehören auch die Identifizierung von Selbsthilfemöglichkeiten und die Unterstützung bei deren Realisierung. Genannt werden die Inanspruchnahme bestehender Leistungsansprüche, aber auch die Rückkehr in das Herkunftsland. Mit diesem Instrument sei es nach Ansicht der Sozialbehörde gelungen, dass weniger Menschen auf das Winternothilfeprogramm angewiesen sind oder dieses unter falschen Vorstellungen aufsuchen. Im Bericht 2019 heißt es, dass die Zahl der Plätze reduziert werden konnte, ohne dass es zu Kapazitätsengpässen kam (Sozialbehörde Hamburg 2019: 24). Aktuell betont die Hamburger Sozialbehörde mit Blick auf EU-Bürger:innen: „Wenn final festgestellt wird, dass es keine Ansprüche auf Sozialleistungen und es auch keine Perspektive auf einen Job in Hamburg gibt, kommt nur noch die freiwillige Rückkehr ins Heimatland infrage. Dies betrifft insbesondere die Menschen, die eigenen Wohnraum im Heimatland haben" (ebd.).

Dieser Ausschluss von EU-Bürger:innen von Angeboten der Wohnungslosenhilfe wird kritisiert. Träger:innen der Angebote berichten über erhebliche negative Auswirkungen auf wohnungslose EU-Bürger:innen, deren Notlagen sich verlängerten oder verschlimmerten, weil sie aus Angst vor Sanktionen keine Unterstützung nachfragten. Die Trägerorganisationen fordern die Wiederherstellung des niedrigschwelligen Zugangs und die Einführung präventiver Angebote wie die Bereitstellung von bezahlbaren Unterkünften für neu ankommende EU-Bürger:innen auf Arbeitssuche (Diakonie 2020, Cyrus/Kovacheva 2022: 75f.). Um einen breiteren Überblick über die Situation von EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen zu erhalten, gab das Diakonische Werk Hamburg eine wissenschaftliche Untersuchung in Auftrag. Für die drei wichtigsten Nationalitäten Bulgarien, Polen und Rumänien sollte die explorative Untersuchung Erkenntnisse über die Ursachen und Hintergründe der Entstehung und der Dynamiken von Unterstützungsbedarfen

bei mobilen EU-Staatsangehörigen in Hamburg gewinnen und Informationen zu ihren Kenntnissen und Einschätzungen der vorhandenen Unterstützungsangebote liefern. Dieser Beitrag baut auf den Ergebnissen dieser Studie auf, die wir zwischen 2019 und 2022 durchgeführt haben.

Dieser Beitrag nutzt Informationen, die wir im Rahmen qualitativer Interviews von direkt betroffenen EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen erhalten haben. Dabei haben wir die Methode des problemzentrierten Interviews (Witzel 2000) mit der Methode geschlossener, skalierter Fragen kombiniert. Ablauf und Durchführung der problemzentrierten Interviews erfolgten teilstrukturiert auf Grundlage eines Leitfadens mit Fragen zu den individuellen Hintergründen der Entscheidung zur Migration nach Deutschland, zu Erfahrungen auf dem Wohn- und Arbeitsmarkt, Unterstützungsbedarfen beim Ankommen in Deutschland und zu Strategien zur Bewältigung schwieriger Lebenslagen. Ergänzend wurde zum Abschluss des Gesprächs ein Bogen mit geschlossenen skalierten Fragen genutzt, der auf eine quantitative Erfassung von Unterstützungsbedarfen und Bewältigungsstrategien abzielte. Zusätzlich wurden soziodemographische Daten der Befragten erhoben.

Suche und Auswahl von Interviewpartner:innen erfolgten nach den Kriterien eines theoretischen selektiven Samplings, also der bewussten Zusammenstellung nach bestimmten Kriterien. Für diese Studie wurden Personen ausgewählt, die sich zum Zeitpunkt der Erhebung in Situationen mit Unterstützungsbedarf in einem oder mehreren der folgenden Bereiche befanden: Wohnen (Obdachlosigkeit, prekäre Wohnverhältnisse), Beschäftigung (prekäre Arbeitsbedingungen, Arbeitssuche), soziale Absicherung (Mittellosigkeit, fehlender Krankenversicherungsschutz) und Rückkehr (freiwillige oder angeordnete Rückkehr). Um geeignete Interviewpartner:innen zu finden, wurden Unterstützungsorganisationen in Hamburg kontaktiert. Da die Personen gezielt aufgrund des Merkmals des Unterstützungsbedarfs für das Interview angesprochen wurden, ist die Auswahl nicht repräsentativ. Die mit den Interviews erhobenen Informationen bieten gleichwohl mit wiederkehrenden Hinweisen auf bestimmte Ereignisse und Muster Aufschlüsse über einige typische Situationen und Ereignisse, die den Verlauf der Mobilität und der Integration nachhaltig beeinflussen.

Im Zeitraum Januar bis April 2021 wurden insgesamt 30 mobile EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen aus Polen, Rumänien und Bulgarien

in Hamburg befragt, darunter 14 Männer und 16 Frauen. Die Interviews wurden von drei Interviewerinnen in der jeweiligen Herkunftssprache geführt.[1] Pro Herkunftsland wurden 10 Personen interviewt. Im Hinblick auf Alter, Geschlecht, Bildung und Einreisejahr wurde auf eine breite Streuung geachtet. Alle Interviewten waren im erwerbsfähigen Alter und zwischen 24 und 64 Jahre alt. Jeweils ein Drittel der Interviewten hatte einen Schulabschluss bis zur 10. Klasse, eine abgeschlossene Berufsausbildung, Abitur oder Hochschulabschluss. Mehr als die Hälfte der Interviewten lebte fünf Jahre oder länger in Deutschland. Ein Drittel der Interviewten hielt sich weniger als fünf Jahre in Deutschland auf. Nur eine Person lebte weniger als ein Jahr in Hamburg. Die Interviewinhalte wurden in ausführlichen, thematisch strukturierten Inhaltsprotokollen in Anlehnung an methodische Vorgaben von Vogel und Funck (2018) dokumentiert.

4. Wohnungslosigkeit von EU-Bürger:innen in dynamischer Perspektive

In diesem Kapitel stellen wir die Ergebnisse der Befragung vor. Die Interviewten wurden in geschlossenen Fragen unter anderem gefragt, wie hoch ihr Unterstützungsbedarf in den Lebensbereichen Wohnen, Arbeit, Gesundheit und Rückkehr ist und wie viel Unterstützung sie anderen in diesen Bereichen geben. Beim eigenen Unterstützungsbedarf steht das Thema Wohnen und Unterbringung mit 60 Prozent an erster Stelle. Nur 23 Prozent der Befragten gaben an, keinen Bedarf in diesem Bereich zu haben. An zweiter Stelle steht die Frage der Arbeitsvermittlung (33 Prozent), gefolgt von den Bereichen Gesundheit (30 Prozent) und Arbeitssituation (23 Prozent). An letzter Stelle steht Unterstützung von Rückkehr in das Herkunftsland, an der nur ein geringes Interesse bestand (7 Prozent). Die Antworten verdeutlichen, dass die Befragten nicht nur Unterstützungsbedarfe aufweisen, sondern zugleich auch Potentiale haben können, um andere Personen im Rahmen ihrer Möglichkeiten zu unterstützen – ein insbesondere mit Blick auf die Aktivierung von Handlungsfähigkeit (*agency*) wichtiger Hinweis. Die häufigsten Formen der Unterstützung sind Weitergabe von Informationen und finanzielle Unterstützung. Genannt wurde auch die Unterstützung anderer Personen

1 Unser besonderer Dank gilt Velina Weber, Emilia Schomburg und Dumitrița Luncă, die mit ihrem Engagement und Einsatz während der Corona-Pandemie diese Studie erst ermöglicht haben. Unser Dank gilt auch allen Personen, die sich bereit erklärt haben, an dieser Studie als Interviewpartner:innen mitzuwirken. Ohne ihre Bereitschaft zur Mitwirkung und ohne die Offenheit bei der Mitteilung persönlicher Erfahrungen und Erlebnisse wäre diese Studie nicht möglich geworden.

durch eine Begleitung und Übersetzung/Dolmetschen. In den Bereichen, wo selbst Unterstützung benötigt wird, sind nur geringe Unterstützungskapazitäten vorhanden (Cyrus/Kovacheva 2022: 102ff.).

In der Auswertung der Interviewprotokolle konzentrieren wir uns auf das Thema Wohnen. Im Unterschied zu anderen Untersuchungen, die sich auf akut wohnungslose Personen beschränken (Ratzka/Kämper 2018; Riedner/Haj Ahmad 2020), wurden in dieser Studie Personen deshalb befragt, weil sie in unterschiedlichen Bereichen Unterstützung nachgefragt hatten. Nur in einem Fall war die befragte Person aktuell wohnungslos.

Für diesen Beitrag konzentrieren wir uns auf Passagen, in denen die Befragten über die von ihnen erlebten Konstellationen und Dynamiken des Wohnens erzählen. In der Analyse geht es aber nicht um das Erleben der Befragten, sondern um eine Analyse der Phasen des Wohnens und ihrer Verläufe. Dabei fällt auf, dass alle Befragten vor ihrer Entscheidung zu migrieren, an ihren Herkunftsorten zur Miete wohnten oder Wohneigentum besaßen. In unserem Sample gibt es somit keine Konstellation, bei der am Herkunftsort wohnungslose Menschen nach Hamburg kamen. Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen der Hamburger Obdachlosenstudie, für die im Rahmen einer Straßenbefragung insgesamt 2.059 Obdachlose angesprochen worden waren. Davon hatten 551 Obdachlose sich nicht befragen lassen, weil es Sprachbarrieren gab, nicht deutsche Obdachlose bezüglich möglicher aufenthaltsrechtlicher Konsequenzen Ängste hatten und allgemeine Anreize zur Beteiligung fehlten (Ratzka/Kämper 2018: 10). Daher sind die Ergebnisse vorsichtig zu interpretieren. Die Obdachlosenstudie bietet aber Hinweise auf bestehende Strukturen und Tendenzen. Die Mindestzahl der auf der Straße lebenden Obdachlosen ist von 1.029 im Jahr 2009 auf 1.910 im Jahr 2018 angestiegen. Von den 437 nicht-deutschen Befragten gaben 410 an, erst in Hamburg obdachlos geworden zu sein (Ratzka/Kämper 2018: 70). Die Studie ergab, dass die Verbesserung der Wohnsituation nur für 1,8 Prozent der befragten nicht-deutschen Obdachlosen eine Rolle für die Entscheidung zur Ausreise spielte. Noch geringer war der Anteil derjenigen, die als Motiv die Aussicht auf staatliche Unterstützung (1,5 Prozent) und bessere Gesundheitsversorgung (1,2 Prozent) angaben. Wichtiger war der Zuzug zu Familie oder Freund:innen (6,1 Prozent). Am wichtigsten war die Suche nach Arbeit (59,4 Prozent), gefolgt vom Antritt eines konkreten Jobs (11,6 Prozent). Sonstige Gründe nannten 14,4 Prozent und keine Angaben machten 4,0 Prozent der Befragten (a.a.O.: 58f.). Allerdings hatten 62 Prozent der wegen Arbeit nach Hamburg gekommenen befragten Obdachlosen keine Arbeit gefunden (a.a.O.: 62). Wie die Obdachlosenstudie zeigt, findet ein Teil der Arbeitsuchenden bei der Ankunft keine Unterkunft und lebt vom ersten Tag an ununterbrochen auf der Straße. Von 415 erfassten Personen lebten 66 kürzer als einen Monat, 145 ein bis fünf Monate, 43 sechs bis elf Monate, 118

ein bis vier Jahre, 39 fünf bis neun Jahre auf der Straße, für vier Fälle lagen keine Angaben vor (a.a.O.: 68).

Im Unterschied zur Obdachlosenstudie haben wir keine aktuell auf der Straße lebenden Personen befragt. Gleichwohl waren unter den Befragten auch Personen, die zu Beginn ihres Aufenthalts in Hamburg obdachlos waren. So campierte Frau V., die als Reinigungskraft in Hamburg arbeitete, gemeinsam mit ihren Arbeitskolleg:innen in einem öffentlichen Park (RU 04[2]). Herr B., der zuvor bei seinem Bruder in Berlin untergekommen war, ohne Arbeit zu finden, fand in Hamburg unangemeldete Gelegenheitsjobs, aber keine Unterkunft. So lebte er zunächst auf der Straße (BG 09). Die Mehrheit der Befragten hingegen fand schnell eine Unterkunft. So wurde Herr C., der zur Aufnahme einer Beschäftigung anreiste, bei seiner Ankunft von einem Bekannten am Busbahnhof abgeholt. Er wurde zu einem Haus gebracht, in dem mehrere Personen jeweils in Zweibettzimmern untergebracht waren. Nach zwei Tagen wurde er zu seinem Arbeitsplatz gebracht (RU 02). In einem anderen Fall erwies sich die Aussicht auf Job und Unterkunft als trügerisch: Herr B. kam mit einem Arbeitsvertrag nach Hamburg und wurde in einem Hostel untergebracht. Weil ihm gesagt wurde, dass er einen Einstellungstest nicht bestanden habe, unterschrieb er einen nur in Deutsch aufgesetzten Auflösungsvertrag, den er nicht verstand, und fand sich ohne Arbeit und Wohnung in Hamburg wieder (BG 08). Die Unterbringung durch Arbeitgeber:innen schafft Abhängigkeitsverhältnisse, denn bei einer Kündigung des Arbeitsplatzes geht auch die Unterkunft verloren. Ein Beispiel ist Frau V. (BG 04). Sie konnte angemeldet in einem Raum in einer Dreizimmerwohnung leben. Die Miete von 300 € wurde vom Arbeitgeber, der auch der Vermieter war, direkt mit dem Lohn verrechnet. Mit der Kündigung der Arbeit verlor sie auch die Wohnung. Sie fand einen neuen Job in einer Pizzeria, wo sie in einem 6 qm großen Raum untergebracht wurde und dafür 370 € vom Lohn abgezogen wurden. Als ihr gekündigt wurde, musste sie einmal mehr ausziehen (BG 04). Diese Darstellungen zeigen, dass die Unterbringung durch Arbeitgeber:innen oder Vermittler:innen sehr prekär sein kann. Herr V. kam nach Hamburg, weil ein Bekannter ihm Arbeit und Unterkunft versprach und die Anreise finanzierte. Er sollte dann mit der Familie des Mannes in einem Raum leben. Herr V. zog es aber vor, in dem Kleinbus zu schlafen, den er tagsüber für die Arbeit nutzte (RU 01).

Neben Arbeitgeber:innen spielen vor allem Familienangehörige bei der Bereitstellung der ersten Unterkunft eine wichtige Rolle: Frau M. zog zu ihrem Vater, der bereits in Hamburg lebte, und konnte sich offiziell anmelden (PL 06). Herr Z. kam zur Arbeitsaufnahme nach Hamburg und konnte bei

2 Die Abkürzungen in Klammern bezeichnen die Herkunftsländer Bulgarien (BG), Polen (PL) und Rumänien (RU) Die Interviews wurden durchnummeriert. Die Zahlen weisen auf die jeweilige Nummer des Interviews hin.

seinem Sohn übernachten. Eine Anmeldung war nicht möglich, er konnte sich aber bei einem Bekannten anmelden und eine Beschäftigung aufnehmen (BG 9). Frau A. wohnte zunächst für ein Jahr bei ihrem Bruder und dann mehrere Jahre angemeldet mit ihrer Schwester gemeinsam in einem Zimmer (PL 07). Die Aufnahme durch Familie oder Freund:innen führt oft zu prekären Wohnverhältnissen, da es in der Regel zu Überbelegungen kommt. So wohnte Frau B. mit ihren Kindern und dem Partner zunächst bei den Eltern des Partners. Die sechs Personen teilten sich ein Zimmer mit einer Kochnische in einem Einfamilienhaus (BG 01). Ähnlich prekär war die Wohnsituation von Herrn G., der für 320 € eine offiziell angemeldete Wohnmöglichkeit fand. Die Bedingungen beschrieb er als katastrophal: Er hatte kein eigenes Zimmer, sondern lediglich eine „eigene" Matratze ohne Privatsphäre (PL 09). Herr M. fand für sich und seine Partnerin auf dem freien Wohnungsmarkt eine 24 qm große Einzimmerwohnung, die er ohne Anmeldung und Mietvertrag bewohnte. Nach einer Mieterhöhung auf 750 € mussten die beiden aber wieder ausziehen, weil sie die verlangte Summe nicht zahlen konnten (BG 02).

Diese Episoden verdeutlichen, dass es neben dem unmittelbaren Ankommen in der Obdachlosigkeit auch informelle Wohnmöglichkeiten für neu Ankommende gibt. Die Erzählungen ergeben ein schlaglichtartiges Bild bezüglich der Umstände und Bedingungen, die rund um diese Wohnmöglichkeiten herrschen. Neben „solidarischen" Formen der Aufnahme von Wohnungslosen durch Familienangehörige oder Bekannte besteht ein informeller Wohnungsmarkt mit kommerziellen Angeboten zu Wuchermieten. Die informellen Wohnmöglichkeiten bieten einerseits eine Alternative zum Leben auf der Straße. Andererseits sind die Bedingungen prekär. Abhängigkeiten, Überbelegung und fehlende Privatsphäre betreffen solidarische und kommerzielle Möglichkeiten gleichermaßen. Für die betroffenen Personen ist in hohem Maße unsicher, wie lange sie die informellen Wohnmöglichkeiten nutzen können.

Ein wichtiges Thema der Erzählungen bildet der Verlust der Wohnmöglichkeit. Neben den bereits erwähnten wucherischen Mieterhöhungen und dem Verlust der mit einem Job verbundenen Unterkunft bilden Streit, Brand oder polizeiliche Schließung aufgrund baulicher Mängel weitere Anlässe für den Verlust. Herr G. musste nach einem Streit mit dem Hauptmieter, der die unangemeldete Untervermietung geschäftsmäßig betrieb, ausziehen (PL 09). Frau A. wohnte bei ihrer Schwester angemeldet und musste nach einem Streit ausziehen (PL 07). Frau B. verlor durch einen Brand die Wohnung (BG 01). In drei Interviews wurde erwähnt, dass die Wohnmöglichkeit aufgrund amtlicher Intervention verloren ging. So verlor Frau A. die mit ihrem Freund bezogene Wohnung, weil das Gebäude nach einer Kontrolle polizeilich gesperrt wurde (BG 03). Auch Herr M. wurde nach einer baupolizeilichen Schließung des Gebäudes wohnungslos (BG 02). Frau B. wohnte mit ihren

zwei Kindern und ihrem Partner unangemeldet bei den Eltern ihres Partners. Nach einer Überprüfung der Wohnverhältnisse mussten sie ausziehen und kamen für ein paar Monate bei einer Bekannten unter (BG 01).

An diesem Punkt stellt sich die Frage, wie sich die Wohnsituation nach dem Verlust einer Wohnmöglichkeit weiterentwickelt. Eine Möglichkeit ist das Abrutschen in die Obdachlosigkeit. Die Hamburger Obdachlosenstudie weist darauf hin, dass nicht-deutsche Befragte durch den Verlust einer Wohnmöglichkeit häufig obdachlos werden. Insgesamt wurden 88 Personen befragt. Auf die Frage nach dem Grund der Wohnungslosigkeit wurde am häufigsten (mit 29,5 Prozent) die Kategorie Sonstiges genannt. Handschriftliche Ergänzungen nannten für diese Kategorie neben Krieg, Flucht, Auszug aus Erstaufnahmeeinrichtung auch Notunterkunft und Entlassung aus Haft. Am zweithäufigsten (mit 15,9 Prozent) wurde als Grund angegeben, dass eine Mitwohnmöglichkeit aufgegeben wurde oder verloren ging, gefolgt von Kündigung als dritthäufigster Nennung (mit 14,8 Prozent). 19 der befragten Personen kamen aus Osteuropa. Von ihnen nannten vier den Verlust der Mitwohnmöglichkeit (21,1 Prozent) und fünf Kündigungen (26,4 Prozent) als Grund für die aktuelle Wohnungslosigkeit (Ratzka/Kämper 2018: 151).

Dass in unserer Studie keine der befragten Personen zum Zeitpunkt der Befragung auf der Straße lebte, ergibt sich aus unseren Auswahlkriterien. Wir haben bewusst keine Beteiligung akut obdachloser Personen angestrebt, weil bereits informative Studien zu dieser Gruppe vorliegen. Zudem implizierte unsere Kontaktaufnahme mit potentiellen Auskunftspersonen über Beratungsstellen, dass die befragten Personen beraten und betreut wurden und eine eventuell zuvor bestehende Obdachlosigkeit bereits abgewendet wurde.

Die von uns befragten Personen berichteten über unterschiedliche Verläufe der Wohnsituationen nach dem Verlust einer Unterkunft. Eine Möglichkeit war die erneute Nutzung der Angebote des informellen Wohnungsmarktes. Herr M., der nach einer polizeilichen Überprüfung der Wohnverhältnisse die Wohnmöglichkeit verloren hatte, fand mit Hilfe seines Sohnes eine Einraumwohnung, die er nach einer Mieterhöhung auf 750 € wieder verlassen musste. Durch Vermittlung einer privaten Dolmetscherin fand er anschließend eine andere Einraumwohnung (BG 02). Nach der baupolizeilichen Schließung erhielten Frau A. und ihr Partner keine Unterstützung durch die Behörden. Sie fanden jeweils ein Zimmer in einem Einfamilienhaus, wo sie ohne Anmeldung und Mietvertrag 600 € pro Zimmer zahlen mussten (BG 03). Frau B. zog mit ihrer Familie nach dem Verlust der Wohnung zu den Eltern des Partners, die in einer überteuerten schimmelbefallenen Einraumwohnung im Keller lebten. Nach einer Kontrolle wurde die Wohnung aufgrund der unhaltbaren Zustände geschlossen und die sechs Personen mussten ausziehen. Die Familie erhielt keine Unterstützung von den Behörden und kam bei einer Bekannten unter. Nach ein paar Monaten kamen sie wieder bei

den Schwiegereltern unter, die eine Zweiraumwohnung gefunden hatten (BG 01).

Die hier dargestellten Fälle verdeutlichen, dass die Wohnverläufe durch mehrere Faktoren beeinflusst werden. Ein Faktor ist die Einbindung in soziale Netzwerke, die Informationen bieten, Unterstützung bei der Wohnungssuche geben und Mitwohnmöglichkeiten eröffnen. Ein weiterer Faktor ist das Verfügen über finanzielle Mittel. In den dargestellten Fällen waren einige der Befragten sogar in der Lage, überteuerte Mieten zu bezahlen. Das dafür erforderliche Einkommen wurde teils durch angemeldete Beschäftigung und teils durch unangemeldete Beschäftigung auf dem informellen Arbeitsmarkt erzielt (siehe Cyrus/Kovacheva 2022: 113f.). Die Arbeitsmarktbeteiligung ist nicht nur wegen des Einkommens von Bedeutung. Die amtliche Einschätzung der Arbeitsmarktbeteiligung ist für die Entscheidung über eine Fortsetzung oder Aufhebung des Ausschlusses von sozialen Leistungen maßgeblich. Die Arbeitsmarktbeteiligung beeinflusst somit die Verlaufsrichtung der Wohnsituationen. In unserem Sample haben Behörden in einigen Fällen eine positive Arbeitsmarktprognose gestellt und damit den Zugang zu den Angeboten der Wohnungslosenhilfe geebnet.

Herr B. hatte zwei befristete, angemeldete Arbeitseinsätze bei einem Logistikunternehmen und suchte weiter in Hamburg nach Arbeit. Von einer Sozialarbeiterin wurde er darauf hingewiesen, dass er Ansprüche auf soziale Leistungen hat. Der Antrag auf Sozialhilfe wurde aber abgelehnt, weil er die Anforderung der Vorlage eines Mietvertrags nicht erfüllen konnte. Er übernachtete in einer Notunterkunft und nahm an einer Perspektivberatung teil. Im Ergebnis wurde ihm mitgeteilt, dass er nach Bulgarien zurückkehren solle, da er ohne Sprachkenntnisse keine guten Arbeitsmarktaussichten hätte. Das Angebot zur Übernahme der Rückfahrkosten lehnte er ab. Daraufhin wurde ihm beschieden, dass er innerhalb von ein bis zwei Monaten einen Job finden müsse und bis dahin die Angebote der Notunterkunft nutzen dürfe. Über zufällige Bekanntschaft mit einem Landsmann erfuhr er von einem digitalen Deutschkurs der Bulgarisch-Orthodoxen Kirchengemeinde, an dem er umgehend teilnahm. Dort erfuhr er von der Möglichkeit der Unterbringung in einem Hostel, das die Behörden in der Corona-Pandemie zur Verfügung stellten. Dank der Unterstützung durch Beratungsstellen wurde er in das Programm aufgenommen (BG 08). Andere Befragte berichteten von Behördenmitarbeiter:innen, die ihnen bei Kontrollen Hinweise auf Unterstützungsangebote gaben. Im Anschluss an die Räumung des Zeltlagers, in dem Frau V., campiert hatte, wurde ihr von den Behörden ein Schlafplatz in einer Unterkunft angeboten, weil sie einer angemeldeten Arbeit nachging (RU 04). Für mehrere Personen in unserem Sample wurden Zugänge zur Wohnungsnothilfe durch Mitarbeiter:innen von Beratungsstellen geebnet. Nachdem Frau D. eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gefunden hatte, wurde

sie mit Unterstützung einer Beratungsstelle von der Fachstelle für Wohnungsnotfälle zur Gefahrenabwehr mit ihren Kindern öffentlich-rechtlich untergebracht (BG 01). Mit der Ausübung einer angemeldeten Beschäftigung eröffnete sich auch anderen Befragten der Zugang zu sozialen Leistungen und zur Wohnungsnothilfe. Frau P. war sozialversicherungspflichtig beschäftigt und übernachtete nach dem Verlust der Wohnmöglichkeit zeitweise in einem Quartier der Winternothilfe. Später wurde sie mit Unterstützung einer Beratungsstelle öffentlich-rechtlich untergebracht. Trotz Berufstätigkeit und Dringlichkeitsbescheinigung fand Frau P. jedoch keine eigene Mietwohnung auf dem freien Markt (BG 05). Der Zugang zu sozialen Leistungen besteht auch für arbeitslose Befragte mit abgesichertem Aufenthalt. Herr G. lebte seit zehn Jahren in Hamburg und hatte Phasen der Obdachlosigkeit durchgemacht. Aufgrund vorhergehender Tätigkeiten hatte er auch ohne aktuelle Beschäftigung Anspruch auf soziale Leistungen und war durch die Fachstelle für Wohnungsnotfälle untergebracht. Er suchte mit einer Dringlichkeitsbescheinigung eine Wohnung. Durch die intensive Unterstützung einer Sozialarbeiterin hatte er zum Zeitpunkt des Interviews die Zusage für eine eigene Mietwohnung (PL 09).

Auch einige andere Befragte berichteten, dass sie nach Phasen der Wohnungslosigkeit einen Mietvertrag abschließen konnten. Nachdem Frau A. und ihr Partner gut bezahlte Beschäftigungen gefunden hatten, wollten die Verwandten sie nicht länger bei sich wohnen lassen. Als der Besitzer des Hauses davon erfuhr, bot er ihnen eine Einraumwohnung auf dem Dachboden an, die er bisher für eigene Zwecke genutzt hatte. Später mieteten sie für die Tochter ein weiteres Zimmer dazu. Die Gesamtmiete betrug 1.050 € (RU 09). Frau H. wohnte in einem Abrisshaus und drohte wohnungslos zu werden. Ein neuer Eigentümer bot ihr dann eine schöne Wohnung in einem anderen Haus an, in dem sie zum Zeitpunkt des Interviews lebte (PL 04).

Die Auswertung der Verläufe der Wohnsituationen zeigt, dass der sozialrechtliche Ausschluss neu zugewanderter EU-Bürger:innen eine gegenläufige Tendenz zur fachlichen Weiterentwicklung und institutionellen Umsetzung der Wohnungslosenhilfe als inklusives und niedrigschwelliges Angebot bildet. Hamburg orientiert sich bei der Entwicklung der Wohnungsnothilfe an fachlichen Empfehlungen (Busch-Geertsema et al. 2019: 214). So hat die Stadt eine vorbildliche Berichterstattung zur Analyse und Entwicklung der Wohnungslosigkeit eingeführt und das System der Wohnungsnotfallhilfe in Fachstellen gebündelt. Hamburg wendet das Instrument der Mietschuldenübernahme an, finanziert ein präventives Beratungsangebot, bietet ein niedrigschwelliges Winternothilfeprogramm an und hat die Möglichkeiten zur öffentlich-rechtlichen Unterbringung ausgeweitet. Mit einem Pilotprojekt wird auch die Umsetzung des *housing first*-Konzepts erprobt (Sozialbehörde Hamburg 2019).

Gleichzeitig können neu zugewanderte EU-Bürger:innen aufgrund der 2016 erlassenen gesetzlichen Regelungen von sozialen Leistungen wie den Angeboten der Wohnungsnothilfe ausgeschlossen werden. Die Erzählungen der von uns interviewten EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen zeigen die kontraproduktiven Effekte eines solchen Ausschlusses. In der Anfangsphase werden prekäre und unangemeldete Formen der Beschäftigung und des Wohnens als Sprungbrett betrachtet, um in Hamburg anzukommen. Die Befragten waren mehrheitlich im Niedriglohnsektor zu oft prekären und ausbeuterischen Bedingungen beschäftigt. Die Auswertung der im Rahmen dieser Studie gesammelten Erzählungen verdeutlicht, dass die Arbeitskraft von EU-Bürger:innen für viele Wirtschaftsbereiche mit Niedriglohnsegmenten unverzichtbar ist. Zugleich wird deutlich, dass der rechtliche Schutz vor Ausbeutung und die soziale Absicherung in Notlagen unzureichend sind. Neu zugewanderte EU-Bürger:innen sind auf informelle Wohnungsmärkte angewiesen, die nicht nur Übernachtungsmöglichkeiten zu prekären Bedingungen und wucherischen Mietforderungen bieten, sondern auch den Erwerb einer Bescheinigung, dass ein Mietverhältnis besteht. Eine solche Bescheinigung kostet bis zu 150 € im Monat und wird für die Anmeldung eines ordentlichen Wohnsitzes benötigt, an dessen Bestehen diverse Rechtsfolgen geknüpft sind. Die Aussagen über Wuchermieten und die Erwerbbarkeit von Mietbescheinigungen zeigen, dass arbeitsuchende EU-Bürger:innen in der Anfangsphase durchaus über finanzielle Mittel verfügen, die sie aber aus Mangel an regulären Unterbringungsangeboten oft auf dem informellen Markt für ungesicherte, unzureichende und überteuerte Wohnmöglichkeiten ausgeben müssen.

Die Auswertung der Interviews zeigt, dass arbeitsuchende EU-Bürger:innen mit Problemen konfrontiert sind, die bei unzureichender Bewältigung kumulieren und in eine Abwärtsspirale in Richtung sozialer Marginalisierung führen. Zugleich liefern die Interviews aber auch Hinweise, dass die Befragten sich um eine Stabilisierung ihrer Situation bemühten und bestehende Kontakte mobilisierten, um Informationen zu bekommen und Unterstützung zu erhalten. Die Unterstützungskapazitäten der persönlichen sozialen Netzwerke sind jedoch beschränkt.

Um aus prekären Lebenslagen mit Unterstützungsbedarfen herauszufinden, stehen den Betroffenen im Prinzip zwei Optionen zur Verfügung. Zum einen die Rückkehr und Beschäftigung oder Inklusion in das Regelsystem sozialer Absicherung im Herkunftsland. Wie oben dargestellt, drängen die Behörden in Deutschland auf die Umsetzung dieser Option der Rückkehr. Zum zweiten besteht die Option der Anbindung an das Regelsystem im Zielland Deutschland insbesondere durch die Aufnahme einer regulären Beschäftigung oder durch die Inklusion in das System sozialer Absicherung aufgrund sozialrechtlicher Ansprüche (Cyrus/Kovacheva 2022: 54ff.). Die

für diese Studie befragten EU-Bürger:innen verfolgten die Option der Inklusion in den Arbeitsmarkt oder das System der sozialen Sicherung in Hamburg, weil sie mit einer Rückkehr die Erwartung einer Verschlechterung der Situation verbanden. Größere Chancen auf Verbesserung der Situation wurden mit dem Bleiben in Hamburg verbunden und prekäre Lagen in Kauf genommen.

Die Falldarstellungen zeigen, dass die negative Dynamik der Verläufe der Wohnsituationen in Richtung Wohnungs- und Obdachlosigkeit durch Unterstützungsangebote wirksam unterbrochen und umgekehrt werden kann. Eine sichere Wohnmöglichkeit ist der entscheidende Faktor, um die soziale Lage zu stabilisieren. Die sichere Wohnmöglichkeit bildet die Grundlage, um das Leben wieder aus eigener Kraft bewältigen zu können. Es ist aber auch deutlich geworden, dass der Aufwand für die Unterstützung in jedem Einzelfall erheblich ist und dass Effektivität und Effizienz der Unterstützung teilweise durch rechtliche Rahmenbedingungen und administrative Verfahrensabläufe eingeschränkt werden. Negativ wirkt sich auch die angespannte Situation auf dem Wohnungsmarkt aus.

Die in diesem Kapitel vorgestellten Aussagen über die Erfahrungen von EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen entsprechen den Befunden der dynamischen Armutsforschung. Diese betont, dass Armut vielfältige Erscheinungsformen und viele „Gesichter“ hat – sowohl in der Dimension der Zeitlichkeit von Armut als auch hinsichtlich der Handlungsfähigkeit (*agency*) der Armen (Leisering/Buhr 2012: 160). Die Auffassung, wonach Obdachlosigkeit den Endzustand einer abwärts zeigenden Armutskarriere darstellt, aus der es kein Zurück mehr gibt, greift zu kurz. Es besteht eine „Kontingenz von Armutsverläufen“ (a.a.O.: 154). Nicht vorhersehbare Ereignisse oder Begegnungen können durchaus eine Veränderung der Verlaufsrichtung von Armut bewirken. Wohnungslosigkeit ist keine Sackgasse.

5. Kommunale Handlungsmöglichkeiten

In diesem Beitrag haben wir Erfahrungen von EU-Bürger:innen in Wohnungsnotlagen in Hamburg in einer doppelt angewandten dynamischen Perspektive qualitativ betrachtet. Die Auswertung der Interviews zeigt das Erkenntnispotential des gewählten theoretischen Ansatzes, die Verläufe der Wohnungslosigkeit von EU-Bürger:innen vor dem Hintergrund gegenläufiger Tendenzen der Entwicklung fachlicher, politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen zu betrachten. Dabei wird deutlich, dass die fachliche Entwicklung in Richtung Professionalisierung und inklusiver Professionalität strebt. Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden aber aktuell durch zuei-

nander gegenläufige Regelungen geprägt, die auf der lokalen Ebene das Nebeneinander von Praktiken des sozialrechtlichen Ausschlusses und der öffentlich-rechtlichen Inklusion zur Gefahrenabwehr legitimieren und damit Handlungs- und Entscheidungsspielräume bieten, die von Kommunen in unterschiedlicher Weise genutzt werden. Es ist eine offene Frage, wie die politischen Rahmenbedingungen sich im Feld der Gestaltung des Zugangs von EU-Bürger:innen zu sozialen Rechten entwickeln werden. Entscheidend für die zukünftige Gestaltung ist die Einschätzung, ob die Gewährung des Zugangs zu sozialen Rechten Anreize für eine Zuwanderung in die Sozialsysteme bildet.

Im Feld der Wohnungsnotfallhilfe erstreckt sich diese Befürchtung nicht nur auf mittellose wohnungslose EU-Bürger:innen, sondern auch auf ortsfremde deutsche Staatsangehörige (Busch-Geertsema et al. 2019: 119). In der Fachdiskussion wird der systematische und flächendeckende Aufbau der kommunalen Wohnungsnotfallhilfe nach dem Modell der zentralen Fachstellen als Weg empfohlen, um die lokalen Unterschiede und damit Anreize zur Abwanderung wohnungsloser deutscher Staatsangehöriger in benachbarte Kommunen zu verringern.

Mit Blick auf die Forschungslage ist dementsprechend festzuhalten, dass der Ausbau der Wohnungslosenhilfe samt niedrigschwelligen Zugang einen eher geringen Einfluss auf das Mobilitätsverhalten von EU-Bürger:innen hat, denn EU-Bürger:innen sind vor allem durch die Aussicht motiviert, am Zielort eine Beschäftigung aufzunehmen (Fries-Tersch et al. 2021: 122). Eine Befragung wohnungsloser EU-Bürger:innen in Münster ergab, dass die Suche nach Arbeit mit 90 Prozent das am häufigsten genannte Motiv für den Zuzug bildete (Bischof-Hermann-Stiftung 2021: 22). In Hamburg ergab die 2018 durchgeführte Befragung, dass mehr als zwei Drittel der nicht-deutschen Obdachlosen nach Hamburg kamen, um Arbeit zu suchen (Sozialbehörde Hamburg 2019: 5). Es sind die informellen Arbeitsmärkte und Vermittlungsstrukturen, die zugleich als Magneten und Risikofaktoren für absteigende Armutsverläufe die Mobilität von EU-Bürger:innen strukturieren. Vor diesem Hintergrund sollten kommunale Behörden Maßnahmen ergreifen, um neu ankommenden EU-Bürger:innen einen Schutz vor den Risiken der Beteiligung an informellen Wohnungs- und Arbeitsmärkten anzubieten. In diesem Beitrag haben wir den Themenbereich „Wohnen“ in den Mittelpunkt gestellt. In der Auswertung finden sich darüber hinaus Hinweise auf weitere Themenbereiche wie Arbeitsausbeutung oder fehlender Zugang zur Gesundheitsversorgung. Auf Grundlage der Ergebnisse unserer Studie argumentieren wir, dass die Problemlagen in den unterschiedlichen Bereichen kumulieren und sich wechselseitig verstärken können. Mit effektiven Unterstützungsangeboten bereits in der Phase des Ankommens kann die Abwärtsspirale sozialer Marginalisierung vermieden oder umgekehrt werden. Auf

Grundlage der Studie für den Bereich Wohnen haben wir folgende Maßnahmen identifiziert, die eine nachhaltige Entwicklung der Angebote in Hamburg fördern würden:

(1) Mit der Einrichtung preisgünstiger Übernachtungsplätze samt Beratung können Arbeitsuchende und prekär Beschäftigte davor bewahrt werden, sich auf informellen Wohnungsmärkten ausbeuten zu lassen. Damit wird auch dem Mechanismus entgegengewirkt, dass Arbeitgeber:innen durch die Bereitstellung von Unterkünften Abhängigkeitsverhältnisse schaffen können, die der Arbeitsausbeutung Vorschub leisten.
(2) Die bereits bestehenden Angebote der Bereitstellung einer Postadresse durch Beratungsstellen sollten bedarfsgerecht ausgebaut und aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Damit wird eine Alternative zu den wucherischen und rechtswidrigen Scheinbescheinigungen eines Mietverhältnisses geboten. Mit diesem Angebot stellen Beratungsstellen zu neu ankommenden EU-Bürger:innen einen frühen Kontakt her. Das versetzt sie in die Lage, die Entstehung abwärtsverlaufender Armutskarrieren früh zu erkennen und geeignete Maßnahmen dagegen anzubieten.
(3) EU-Bürger:innen sind stärker in die kommunalen Angebote der Wohnungsnotfallhilfe einzubeziehen. Für das Personal von Wohnungsgenossenschaften sollten themenspezifische Handreichungen und Schulungen entwickelt werden, die für die besonderen Herausforderungen in der Kommunikation mit Mieter:innen mit Unterstützungsbedarfen sensibilisieren.
(4) Die Praxis der Gebäuderäumungen im Rahmen polizeilicher Kontrollen ist im Hinblick auf die Auswirkungen auf die Betroffenen zu evaluieren. Unterstützungsangebote wie die Vermittlung in eine andere Unterkunft sollten ausgebaut und als öffentlich-rechtliche Unterbringung umgesetzt werden.
(5) Schließlich sollte die Weiterentwicklung und Einschätzung der Wirksamkeit von Unterstützungsangeboten für EU-Bürger:innen durch Selbstevaluation und externe Evaluation begleitet werden.

Mit diesen Empfehlungen haben wir für den Hamburger Kontext Anregungen konkretisiert, die sich an dem eingangs dargestellten Stand der politischen, fachlichen und rechtlichen Entwicklungen zur Vermeidung und Bewältigung von Wohnungslosigkeit orientieren. Die empfohlenen Maßnahmen zielen darauf ab, arbeitssuchenden EU:Bürger:innen in der Phase des Ankommens Alternativen zu wucherischen und ausbeuterischen Arrangements auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt zu bieten. Der unterstützende Ansatz eröffnet eine Alternative zu einer reaktiven Politik des sozialrechtlichen Ausschlusses, die ihr erklärtes Ziel der Entfernung von EU-Bürger:innen mit Unterstützungsbedarfen aus dem Stadtgebiet verfehlt, als Neben-

folge aber ihre rechtliche und soziale Verletzlichkeit erhöht und sie den Mechanismen informeller Märkte aussetzt. Es ist im Interesse der Stadtgesellschaft, das Ankommen oder Abrutschen in Wohnungs- und Obdachlosigkeit zu vermeiden. Wenn die Unterstützungsangebote selbst langfristig und verlässlich bestehen und effektiv konzipiert sind, dann wird die individuelle Inanspruchnahme der Unterstützung tendenziell eine zeitlich befristete Phase im Lebenslauf mobiler EU-Bürger:innen bleiben.

Literaturverzeichnis

BAG Wohnungslosenhilfe (2019): Hilfen für BürgerInnen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten in Wohnungsnot und sozialen Schwierigkeiten. Berlin: Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.

Bischof-Hermann-Stiftung (2021): EU-Bürger:innen in Wohnungsnot und prekären Lebenslagen. Ergebnisse einer Befragung von 100 mobilen EU-Bürger:innen in Münster. Brüssel: FEANTSA.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2022): Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit. Der Wohnungslosenbericht 2022 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin: BMAS.

Busch-Geertsema, Volker (2017): Housing First – innovativer Ansatz, gängige Praxis oder schöne Illusion? In: wohnungslos 1, S. 17-23 sowie wohnungslos 2-3, S. 75-80.

Busch-Geertsema, Volker (2018): Wohnungslosigkeit in Deutschland aus Europäischer Perspektive. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Themenheft Wohnungslosigkeit 68, 25-26, S. 15-22.

Busch-Geertsema, Volker/Henke, Jutta/Steffen, Axel (2019): Entstehung, Verlauf und Struktur von Wohnungslosigkeit und Strategien zu ihrer Vermeidung und Behebung: Endbericht. (Forschungsbericht / Bundesministerium für Arbeit und Soziales, FB534). Bremen: Gesellschaft für innovative Sozialforschung und Sozialplanung e.V.

Bürgerschaft FHH (2012): Gesamtkonzept der Wohnungslosenhilfe in Hamburg. In: Drucksache 20/5867. Hamburg: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg.

Cyrus, Norbert/Kovacheva, Vesela (2022): Unterstützungsbedarfe für EU-Bürger:innen in prekären Lebenslagen. Hamburg: Diakonisches Werk Hamburg.

Diakonie Hamburg (2020): Positionspapier: EU-Bürger:innen in prekären Lebenslagen. Befunde und Handlungsnotwendigkeiten. Hamburg: Diakonie Hamburg.

Engelmann, Claudia/Mahler, Claudia/Follmar-Otto, Petra (2020): Von der Notlösung zum Dauerzustand. Recht und Praxis der kommunalen Unterbringung Wohnungsloser in Deutschland. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Europäische Kommission (2021): Start der Europäischen Plattform zur Bekämpfung der Obdachlosigkeit. Pressemitteilung vom 21.06.2021, Brüssel: Europäische Kommission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_3044 [Zugriff: 11.03.2023].

Fries-Tersch, Elena/Jones, Matthew/Siöland, Linus (2021): Annual Report on Intra-EU Labour Mobility 2020. Luxembourg: Publication Office of the European Union.

Groh-Samberg, Olaf (2009): Armut, soziale Ausgrenzung und Klassenstruktur. Zur Integration multidimensionaler und längsschnittlicher Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Haj Ahmad, Marie-Therese (2022): Von Ein- und Ausschlüssen in Europa: Eine ethnographische Studie zu EU-Migration und Wohnungslosigkeit in Deutschland. Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot.

Keck, Max (2021): Armutsgruppen. Die Ungleichheit der Armen in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS.

Knabe, André (2022): Soziale Armut. Wahrnehmung und Bewältigung von Armut in sozialen Netzwerken. Wiesbaden: Springer VS.

Krennerich, Michael (2018): Ein Recht auf (menschenwürdiges) Wohnen? In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Themenheft Wohnungslosigkeit 68, 25-26, S. 9-14.

Leisering, Lutz/Buhr, Petra (2012): Dynamik von Armut. In: Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.): Handbuch Armut und Soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: Springer, S. 147-163.

Ludwig, Monika (1996): Armutskarrieren. Zwischen Abstieg und Aufstieg im Sozialstaat. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Ratzka, Melanie/Kämper, Andreas (2018): Befragung obdachloser, auf der Straße lebender Menschen und wohnungsloser, öffentlich-rechtlich untergebrachter Haushalte 2018 in Hamburg. Auswertungsbericht. Gesellschaft für Organisation und Entscheidung (GOE) Bielefeld: Im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg, Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration.

Riedner, Lisa/Haj Ahmad, Marie-Therese (2020): Bedarfsanalyse wohnungsloser EU-Bürger_innen in Frankfurt am Main. Frankfurt am Main: Amt für Multikulturelle Angelegenheiten.

Ruder, Karl-Heinz (2017): Der polizei- und ordnungsrechtliche Anspruch obdachloser Menschen auf notdürftige Unterbringung. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 4, S. 162-165 und Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 5, S. 205-209.

Schenk, Britta-Marie (2018): Eine Geschichte der Obdachlosigkeit im 19. und 20. Jahrhundert. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: Themenheft Wohnungslosigkeit 68, 25-26, S. 23-29.

Simon, Titus (2021): Vom steten Ringen gegenläufiger Tendenzen: Rechtsverwirklichungen versus Exklusion in der Wohnungslosenhilfe. In: Anhorn, Roland/Stehr, Johannes (Hrsg.): Handbuch Soziale Ausschließung und Soziale Arbeit. Wiesbaden: Springer.

Sozialbehörde Hamburg (2019): Fortentwicklung der Wohnungslosenhilfe. Sachstand seit Vorlage des Gesamtkonzepts Wohnungslosenhilfe 2012. Hamburg: Sozialbehörde.

Sozialbehörde Hamburg (2022): Das soziale Hilfesystem für wohnungslose Menschen – 2021/22. Hamburg: Sozialbehörde.

Stadtportal hamburg.de (2023): Winternotprogramm. Beratung von Unionsbürgern. https://www.hamburg.de/winternotprogramm-obdachlose/7520920/beratung/. [Zugriff: 11.03.2023].

UN-Habitat (2023): United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) https://unhabitat.org/programme/housing-rights [Zugriff: 11.03.2023].

Van Heerden, Sjoerde/Proietti, Paola/Iodice, Silvia (2022): Homelessness in EU cities and towns before and during the COVID-19 pandemic. Main challenges and ways forward. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Vogel, Dita/Funck, Barbara J. (2018): Immer nur die zweitbeste Lösung? Protokolle als Dokumentationsmethode für qualitative Interviews. In: Forum Qualitative Sozialforschung 19, 1, Artikel 7. https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/2716 [Zugriff: 23.02.2023].

Witzel, Andreas (2000): Das problemzentrierte Interview. In: Forum Qualitative Sozialforschung 1, 1, Artikel 22. https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1132/2519 [Zugriff: 23.02.2023].

Ko-Produktion als lokale Lösung für die gesundheitliche Versorgung für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität?

Abhängigkeiten und Diskrepanzen in einer Partnerschaft zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen

Theresa Zanders, Lisa Vollmer und Laura Calbet i Elias

1. Einführung

Die staatliche Daseinsvorsorge in Deutschland garantiert die Erfüllung grundsätzlicher Bedürfnisse mit Rechten, Gütern und Dienstleistungen. Sie ist jedoch zugleich immer von Ausschlüssen geprägt (Lessenich 2019). So werden Menschen ohne Bürgerrechte von vielen sozialen Rechten, wie der Gesundheitsversorgung, ausgeschlossen. Während beispielsweise im Bildungssektor der Aufenthaltstitel zweitrangig gegenüber dem Recht auf Bildung (Art. 26 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte –– AEMR) ist, gelten im Gesundheitsbereich durch die in § 87 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) vorgesehene Übermittlungspflicht andere Regeln. Gesundheitsversorgung wird in diesem Fall zwar über das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) staatlich über die jeweiligen Sozialämter finanziert, jedoch nur bei gleichzeitiger Meldung des irregulären Status durch die Staatsbeamt:innen an die Ausländerbehörde. Dadurch bedeutet die Inanspruchnahme von Gesundheitsversorgung nach AsylbLG für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität die Inkaufnahme aufenthaltsbeendender Maßnahmen, wodurch viele Menschen in Deutschland *de facto* von der Gesundheitsversorgung ausgeschlossen werden (siehe hierzu auch Kirchhoff und Ataç in diesem Band). Diese Praxis steht im Widerspruch zu anderen konstitutiven Elementen des heutigen Nationalstaats (Morris 2003), wie der Selbstverpflichtung der Bundesrepublik zur Wahrung der Menschenrechte, die Gesundheitsversorgung als Menschenrecht vorsieht (Art. 25 AEMR).

Forderungen und Aushandlungen, die diese Ausschlüsse thematisieren, tragen zu neuen Kooperationen und Aktivitäten bei, die sowohl den zivilgesellschaftlichen, den privatwirtschaftlichen, als auch den lokalen öffentlichen Sektor betreffen und Zugänge zu Gesundheitsversorgung unabhängig vom

Besitz aufenthaltsrechtlich relevanter Papiere herstellen. Eine Form, in der Zugang zur Gesundheitsversorgung geschaffen wird, ist die Ko-Produktion (Ostrom 1996), auf die sich dieser Beitrag fokussiert. In Ko-Produktionsprozessen geht die Initiative meist von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen aus, die nicht nur das Fehlen einer Infrastruktur artikulieren und Druck auf staatliche Stellen ausüben, diesen Missstand zu beheben, sondern gleichzeitig einen aktiven Platz am Verhandlungstisch einfordern, um bei der Schaffung einer Lösung und deren Umsetzung beteiligt zu werden (Vollmer et al. 2021: 15).

In diesem Beitrag wird analysiert, wie sich trotz nationalstaatlichem Ausschluss der Zugang von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität zur Gesundheitsversorgung auf der lokalen Ebene in und durch Ko-Produktionen konstituiert. Anhand empirischer Erkenntnisse aus einer Ko-Produktion zwischen dem Thüringer Gesundheitsministerium und dem Verein *Anonymer Krankenschein Thüringen* zur Herstellung von Zugang zur Gesundheitsversorgung für aufenthaltsrechtlich illegalisierte Personen soll der Frage nachgegangen werden, wie divergierende Handlungslogiken verschieden institutionalisierter Partner:innen Einfluss auf die Bereitstellung des Zugangs zur Gesundheitsversorgung nehmen. Hier steht die ideelle Motivation des zivilgesellschaftlichen Akteurs einer verwaltungsinhärenten Desinvolviertheit gegenüber. Die Entwicklung neuer Handlungsmuster und die Nutzung von Spielräumen, die die Ko-Produktion ermöglicht, führt zu einer zugänglicheren, aber ressourcenintensiven Versorgung von aufenthaltsrechtlich illegalisierten Personen.

Zunächst werden Zugänge zu und Ausschlüsse von Gesundheitsversorgung für die Personengruppe der Illegalisierten in Deutschland überblicksartig dargestellt. Die anschließende Definition des Konzeptes der Ko-Produktion und die Beschreibung des untersuchten Fallbeispiels ermöglichen es, divergierende Handlungslogiken in der Ko-Produktion näher darzustellen. Schließlich wird der Frage nachgegangen, inwiefern Ko-Produktionen unter Berücksichtigung des entstehenden Ressourcenaufwands für die Akteur:innen einen nachhaltigen Beitrag zur Schaffung von Zugängen zu sozialen Rechten leisten.

2. Staatliche Ausschlüsse von Gesundheitsversorgung

Bereits seit den bismarckschen Sozialreformen ist Gesundheitsversorgung ein etablierter Teil der staatlichen Daseinsvorsorge im deutschen Wohlfahrtsstaat. In engen kooperativen Beziehungen zum privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Sektor wird seitdem in korporatistischer Tradi-

tion staatliche Gesundheitsversorgung gewährleistet. Die Gesundheitsversorgung ist in der BRD dem Bereich der Daseinsvorsorge zuzuordnen, welche gemeinsam mit anderen Leistungen, Institutionen und Einrichtungen dem Zweck dient, „zur Existenzsicherung, Befriedung menschlicher Grundbedürfnisse" (Knecht 2013: 61) sowie der „Schaffung von Möglichkeiten zur selbstbestimmten Lebensführung" (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2016: 2f., zitiert nach Baier 2019: 84) beizutragen. Der gesetzliche Rahmen dazu ist im Sozialgesetzbuch (SGB V) festgeschrieben. Als Besonderheit des deutschen Gesundheitswesens gilt hierbei ein duales Versicherungsprinzip, umgesetzt durch private [1] und gesetzliche Krankenversicherung (PKV/GKV). Dabei folgt die GKV einem einkommensabhängigen und somit dem Solidaritätsgrundsatz entsprechenden Versicherungsprinzip, während die PKV marktwirtschaftliche Risikofaktoren zur Berechnung der Beitragshöhe heranzieht. Es herrscht eine allgemeine Versicherungspflicht, wobei der Versicherungsanbieter je nach finanziellen Ressourcen wählbar ist (Esping-Andersen 1990: 24; Simon 2016).

Oberste Prämisse der gesetzlichen Krankenversicherung ist laut Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, „insbesondere denjenigen, die [dies] nicht aus eigener Kraft sicherstellen können – die zur Erhaltung und Wiederherstellung ihrer Gesundheit notwendigen, aber dafür gewiss nicht immer hinreichenden materiellen Voraussetzungen [zu] gewährleisten" (BVerfGE 125, 175 RN. 134, zitiert nach Huster 2014: 254). Die Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der gesetzlichen Krankenversicherung ist der Besitz entsprechender Papiere, die den Aufenthalt in Deutschland legitimieren. [2] Die staatliche Verpflichtung, das Sozialstaatsprinzip zu verwirklichen, soll in der gesetzlichen Krankenversicherung umgesetzt werden. Dieser liegt jedoch eine nationale Konzeption der Gruppen zugrunde, die bezüglich der staatlichen Sozialleistungen bezugsberechtigt sind. In dieser nationalen Konzeption sind Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität ebenso wie Geduldete und Geflüchtete im Asylverfahren nicht eingeschlossen. Abseits der Regelversorgung können diese Personengruppen nach §3 (1) AsylbLG zwar

1 Gemeint sind hiermit Krankheitskostenvollversicherungen, die nicht als Zusatzversicherungen zu bestehendem Versicherungsschutz bspw. für Zahnersatz oder anderen Zusatzleistungen abgeschlossen werden können.

2 Auch für Menschen, die der europäischen Freizügigkeit unterliegen, ist der Beitritt in die GKV reglementiert und an (nachweisbare) Vorversicherungsverhältnisse im Herkunftsland oder aber an ein in der BRD bestehendes Arbeitsverhältnis geknüpft. Bei ausreichender Zahlungsfähigkeit ist der Zugang zur PKV möglich. Faktisch entstehen jedoch auch hier Ausschlüsse. Zudem werden Menschen, die durch eine Privatinsolvenz nicht mehr dazu in der Lage sind, ihre Beiträge an die PKV zu zahlen, ebenso von der Sicherstellung des materiellen Zugangs zur Gesundheitsversorgung ausgeschlossen. Während die zuletzt genannten Gruppen oftmals in langwierigen Clearingprozessen (re-)integriert werden können, bleiben Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus faktisch unversorgt. Clearing bezeichnet den sozialarbeiterisch begleiteten Prozess der Reintegration ins Regelsystem.

Zugang zur Gesundheitsversorgung erhalten. Personen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität werden durch § 87 AufenthG *de facto* jedoch von der Versorgung ausgeschlossen (siehe auch Beitrag Kirchhoff und Ataç in diesem Band).[3] Ausnahmen stellen medizinische Notfälle dar, welche unter Wahrung der Anonymität der Betroffenen direkt zwischen den medizinischen Versorgungseinrichtungen und Sozialämtern abgerechnet werden.

Diese Ausschlüsse sind somit nach nationalem Recht vorgesehen und stellen nationale Interessen der Grenzwahrung vor universelle Menschenrechte (siehe auch Homberger und Kirchhoff in diesem Band). Trotz dieser faktischen Prioritätensetzung ergibt sich aus dem Widerspruch zwischen zwei Zielen ein Spannungsfeld, das das staatliche Handeln in diesem Bereich prägt (Morris 2003).

3. Lokale Ko-Produktion als Brücke zur Herstellung von Zugang zur Gesundheitsversorgung

Die zentrale Aufgabe eines Wohlfahrtsstaates ist es, Teilhabe – verstanden als Zugang zu sozialen Rechten und Leistungen – für seine Bewohner:innen herzustellen und damit seine eigene Legitimität zu sichern (Vollmer et al 2021: 8). In korporatistischer Tradition gibt es Kooperationen mit Wohlfahrtsverbänden, zivilgesellschaftlichen Initiativen und dem privaten Sektor. In diesen Kooperationen werden gemeinsam Angebote im Bereich der Gesundheitsversorgung ausgestaltet (Demirović 2011: 93). Die Kooperationen spielen nicht nur auf nationaler Ebene eine Rolle, sondern ebenso in der Ausgestaltung des lokalen Wohlfahrtsregimes. Neben den lang bekannten und erprobten korporatistischen Kooperationsstrukturen bilden sich zunehmend auch im Gesundheitsbereich neue Formen der Kooperation heraus. Diese werden mit weniger institutionalisierten Akteur:innen aus der Zivilgesellschaft eingegangen, um gemeinsam Zugänge zu sozialen Rechten und Leistungen zu schaffen, wobei wir im Weiteren illustrieren werden, inwiefern dem lokalen Staat dabei weitergehende Handlungsmöglichkeiten als der nationalen Ebene offenstehen.

Für die Gesundheitsversorgung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ergibt sich aus der Kombination von § 3 AsylbLG mit § 87

3 Mitarbeitende der Sozialbehörde, die im Rahmen ihrer Tätigkeit – z.B. bei der Bearbeitung eines Antrags auf Gesundheitsversorgung – in Kenntnis eines illegalen Aufenthalts gelangen, sind zur Meldung an die Ausländerbehörde verpflichtet, die daraufhin wiederum aufenthaltsbeendende Maßnahmen einzuleiten hat.

AufenthG die Herausforderung, dass die Versorgung *de jure* auf Bundesebene gewährleistet ist, aufgrund der anderen Regelung auf Bundesebene *de facto* jedoch nicht genutzt werden kann. Dieser faktische Ausschluss widerspricht den Interessen des lokalen Staates, der aufgrund der ihm übertragenen Kompetenzen mit den Folgen medizinischer Nicht-Versorgung umgehen muss. Lokale Regierungen handeln beispielsweise aus einem Interesse an Infektionsschutz (siehe hierzu auch den Beitrag von Ataç et al. in diesem Band) und zum Zwecke der Entlastung der Trägerorganisationen des Gesundheitswesens. Auch die Identifikation von Lücken im Gesundheitssystem und die dadurch möglich werdenden Verbesserungen können für lokale Regierungen ein wichtiges Anliegen sein. Es liegt in ihrem Interesse, nach lokalen Lösungen für die Abfederung der Ausschlüsse zu suchen. Die Bereitstellung von Gesundheitsversorgung für aufenthaltsrechtlich Illegalisierte entspricht dem Subsidiaritätsprinzip und kann lokal-staatlich finanziert werden. Durch Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen ist es zudem möglich, § 87 AufenthG zu umgehen, da diese Akteur:innen nicht zur Meldung verpflichtet sind. So lässt sich eine faktische Versorgung vor Ort sicherstellen.

Nur in seltenen Fällen aber erfolgt die Anbahnung der Kooperation auf Initiative der lokalen Regierung. Vielmehr sind es Akteur:innen aus der Zivilgesellschaft, die als Fürsprecher:innen für die Ausgegrenzten agieren, Defizite benennen und deren Behebung einfordern. Wenn diese wenig institutionalisierten Akteur:innen zudem eine aktiv mitgestaltende Rolle bei der Schließung einer Versorgungslücke einfordern, kommt es teilweise zu Ko-Produktionen (Schuppert 2009; Selle 2010; Mitlin 2008; Alford 2009; Brandsen/Pestoff 2006).

Das wissenschaftliche Konzept der *Ko-Produktion*, ursprünglich anhand von Beispielen aus dem globalen Süden entwickelt, betont die Vielfältigkeit der in einem Prozess zur Erstellung einer öffentlichen Dienstleistung beteiligten Akteur:innen aus der staatlichen und der zivilgesellschaftlichen Sphäre (Ostrom 1996: 1073). Durch die Anerkennung und Kombination unterschiedlicher Wissensformen im Zusammenwirken von Akteur:innen können öffentliche Güter effizienter und nachhaltiger produziert werden (Albrechts 2013; Ostrom 1996: 1083). Die Ko-Produktion kann dabei als kooperative Annäherung eines zuvor konflikthaften Verhältnisses zwischen Akteur:innen verschiedener Institutionen betrachtet werden (Vollmer et al. 2021: 15).

Als eine Möglichkeit der Ko-Produktion zwischen Staat und Zivilgesellschaft zur Bereitstellung von Gesundheitsversorgung von aufenthaltsrechtlich illegalisierten Menschen, hat sich die Installation von *Anonymen Behandlungsscheinen* (ABS), auch *Anonyme Krankenscheine* (AKS) genannt, herausgestellt.[4] In einem gemeinsamen Prozess wird dabei die Ausgestaltung

4 Zur Ausgestaltung von ABS/AKS siehe *Der anonyme Behandlungsschein – von der Idee zur Umsetzung. Ein Handlungsleitfaden* (Zanders/Bein 2022).

einer anonymisierten Gesundheitsversorgung vor dem Eintreten des Notfalls verhandelt, wobei die Finanzierung immer durch den lokalen Staat übernommen wird.[5]

Im Folgenden wird eine solche Ko-Produktion anhand des Beispiels des *Anonymen Krankenscheins* in Thüringen dargestellt.

„Die Initiative, die kam natürlich von außerhalb, die kam vermutlich von dem Verein MediNetz, […] und die neue Landesregierung hat das dann aufgegriffen, hat gesagt hier ist was und dem müssen wir uns annehmen." (T2, Pos. 41)

Der Beginn der Anbahnungsphase des Ko-Produktionsprozesses ging von dem zivilgesellschaftlichen Akteur *MediNetz Jena e.V.*[6] aus. Seit 2011 stellte das lokale *MediNetz* ehrenamtlich gesundheitliche Versorgung für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität bereit und agierte dabei in breit aufgestellten Netzwerken vor allem von Studierenden der Humanmedizin sowie ehrenamtlichen Ärzt:innen im gesamten Bundesland. In ihrem Selbstverständnis als politischer Akteur, der sich zumindest als Versorgungsstruktur gern selbst abschaffen möchte (Bartholome/Groß/Misbach 2016), und nicht als humanitärer Organisation, die dauerhaft eigentlich öffentliche Aufgaben übernimmt, baute das *MediNetz* vor den Landtagswahlen 2014 öffentlichen Druck auf und forderte die Übernahme der Verantwortung für die Gesundheitsversorgung aufenthaltsrechtlich Illegalisierter durch die Landesregierung. Sie bedienten sich dabei aktivistischer und lobbyistischer Aktionsformen.

„Ich erinnere mich, wir haben […] Aktionen gemacht, wir sind mal verletzt durch die Stadt gelaufen und haben dazu Fotos gemacht, um darauf hinzuweisen, dass die Leute nicht versorgt sind, auch mit der Forderung, dass sie versorgt werden müssen. Und wir haben […] im Wahlkampf […] alle Parteien angeschrieben, […] wir hatten einzelne Leute, die auch in Parteien aktiv sind und haben sie auch immer noch und [die Idee] hat es dann in Wahlprogramme von drei Parteien [geschafft]. […] es war [aber] überhaupt nicht klar, dass die mal eine Regierung bilden [werden]". (T1, Pos. 37)

Nachdem die Regierungsbildung in Thüringen durch die drei Parteien *Die Linke*, *SPD* und *Bündnis 90/Die Grünen* Anfang 2015 abgeschlossen war und der *Anonyme Krankenschein* auch im Koalitionsvertrag Erwähnung gefunden hatte, plante das *MediNetz* weitere öffentlichkeitswirksame Aktionen, um die Regierung an die Umsetzung des Wahlversprechens zu erinnern. Nach einer ersten Anfrage aber forderte die Regierung den Verein wider Erwarten direkt zu einer Konzepterstellung auf und stellte die Umsetzung durch den Verein in Aussicht, weshalb die geplanten Protestaktionen abgesagt wurden: „Also kein Widerstand." (T1, Pos. 53)

5 Bei anderen, ehrenamtlichen oder humanitären Angeboten der Gesundheitsversorgung von aufenthaltsrechtlich Illegalisierten spricht man generell nicht von ABS/AKS.

6 Im Folgenden *MediNetz* genannt, wobei immer das lokale *MediNetz Jena e.V.* gemeint ist.

Das *MediNetz* entschied sich dazu, einen neuen Verein zur Umsetzung des Konzepts zu gründen, um seiner Einhegung als politischem Akteur präventiv zuvorzukommen (T1, Pos. 49). Der neu gegründete Verein *Anonymer Krankenschein Thüringen e.V. (AKST e.V.)* stieg Ende 2015 in die Verhandlungen um das Konzept ein und eröffnete damit den Ko-Produktionsprozess. In den Verhandlungen machten die Vereinsmitglieder in der Rolle als Expert:innen Vorschläge, welche von der Verwaltungsseite auf ihre Umsetzbarkeit geprüft wurden. In diesem Prozess musste sich Handlungslogik und Artikulationsform der zivilgesellschaftlichen Seite wandeln, von politischen Forderungen zur Formulierung eines konkret umsetzbaren Maßnahmenkatalogs:

„[U]nser Ursprungskonzept […] war sehr simpel. Wir haben uns einfach gedacht, alle müssen versorgt werden, freie Arztwahl und mehr so politische Forderungen und dann plötzlich wollten sie alles konkret, […] wir [waren] gar nicht darauf vorbereitet […]. Und nicht alles hat sich […] als optimal dargestellt, aber vieles ist dann auch genauso gekommen und war auch umsetzbar. Und ich weiß dann, […] hatten wir dann irgendwann ein Konzept und keine Nachfrage mehr und dann ist […] relativ lange gar nichts passiert. […] Und dann war es […] *völlig* irritierend, dass es [plötzlich] unheimlich schnell losgehen sollte […]. Ich weiß nicht, was da im Ministerium passiert ist.“ (T1, Pos. 59)

Der Ausgangspunkt von Landesseite für das Eingehen der Ko-Produktion stellte laut Verwaltung ein „erhebliches Landesinteresse“ dar, welches daraus bestand, Lücken im System der Daseinsvorsorge zu identifizieren, sowie Regelungsdefizite und Schnittstellenprobleme benennen zu können, das Gesundheitssystem insgesamt zu verbessern und auch die sozialen Folgen von Illegalisierung abzumildern (T2, Pos. 93). Dabei spielten sowohl die Interessen der Patient:innen als auch die der Versorger:innen eine Rolle, so die Verwaltung.

„[M]an hat [während der Koalitionsverhandlungen] auch schon thematisiert, okay, es gibt einen Kreis an Personen, der irgendwie immer durchs Raster fällt. Das ist erst einmal für die Menschen kein zumutbarer Zustand, […] und das ist auch für die Versorger, die in der Gesundheitsversorgung arbeiten, sprich Pflegekräfte, Ärzte, in den Krankenhäusern auch keine Situation gewesen. Denn natürlich haben die Betroffenen sich direkt an den niedergelassenen Arzt gewandt oder sind in der Notaufnahme erschienen und dort wird ja meistens erst mal, […] nach der Krankenkarte, nach der Gesundheitskarte gefragt und wenn die nicht durchgezogen ist, erfolgt keine Behandlung. Und ansonsten erfolgt das auf eigene Kosten oder auf […] Risiko des Krankenhauses oder eben des Arztes.“ (T2, Pos. 39)

Das *MediNetz* und der *AKST e.V.* treten gegen diese faktischen Ausschlüsse und für eine Gesundheitsversorgung für Alle und Gesundheit als Menschenrecht ein und stellen dazu die Infrastruktur für die Versorgung bereit. Dabei wird immer wieder betont, dass es das Ziel sei, sich selbst überflüssig zu machen, indem Gesundheitsversorgung für Alle im Gesetz verankert und ins Regelsystem integriert wird (Bartholome/Groß/Misbach 2016).

Während das Projekt vorerst nur für Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ins Leben gerufen wurde, stellte sich schnell heraus, dass die Gruppe der gesundheitlich Unversorgten viel heterogener war als erwartet. So haben 34 % der Menschen, die der Verein derzeit versorgt, die deutsche

Staatsbürgerschaft, 16 % sind EU-Bürger:innen aus anderen EU-Staaten und 50 % kommen aus Drittstaaten, darunter Studierende, Asylsuchende und Besucher:innen.[7] Von einer zunächst als Forderung der Versorgung von aufenthaltsrechtlich illegalisierten Menschen ausgehenden Ko-Produktion profitieren in diesem Fall also weitere ausgeschlossene Personengruppen.

4. Herausforderungen in der Ko-Produktion der anonymen Krankenversorgung in Thüringen

Ko-Produktionen sind Kooperationsprozesse mit verschieden institutionalisierten Partner:innen, die über unterschiedliche Ressourcen verfügen. Dies stellt nach Ostrom (1996) Vorteile für die Effizienz des Outputs dar. Die hier näher betrachtete Ko-Produktion um einen *Anonymen Krankenschein* durchläuft nun seit 2014 verschiedene Stadien der Zusammenarbeit (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Stadien der Zusammenarbeit

Quelle: eigene Darstellung

Inzwischen befindet sich das Modellprojekt im siebten Jahr der hundertprozentigen Landesförderung. Die Förderungen sind von den jährlichen Haushaltsentscheidungen abhängig und müssen seit 2020 durch eine Minderheitsregierung härter erkämpft werden als zuvor. Dem Projekt stehen jedes Jahr rund 500.000 Euro zur Verfügung, um die Gesundheitsversorgung von Menschen ohne Krankenversicherung im Land sicherzustellen, wobei die Mittel

7 Quelle: Erhebung des Clearings vom *AKST e.V.* 2021. Das Clearing ist nicht verpflichtend. Nur 38 % aller Patient:innen sind dort erfasst. Diese Anzahl reicht allerdings, um von einer repräsentativen Abbildung durch das Clearing auszugehen.

in keinem Jahr auskömmlich waren und regelmäßig im letzten Quartal Nachförderungsanträge gestellt werden mussten. Die Notwendigkeit einer jährlichen Legitimierung und Zustimmung auf der Makroebene wirkt sich als Herausforderung auf der Mikroebene aus, da dies für eine stetige Prekarität beim umsetzenden Verein sowie bei der Patient:innengruppe sorgt und einen erhöhten Aufwand für die Verwaltung des zuständigen Ministeriums mit sich bringt.

Auf der Mikroebene stößt die Ko-Produktion auf besondere Herausforderungen, weil die beteiligten Partner:innen unterschiedliche Handlungslogiken einbringen, was nach Ostrom (1996: 1075) zu einem Mehraufwand bei der Erstellung der Dienstleistung führt. Inwiefern dieser Mehraufwand zu einer nachhaltig effizienteren Bereitstellung einer Dienstleistung führt, welche Kosten dabei entstehen, wer sie trägt und inwiefern sich die Ko-Produktion nachhaltig auf das Angebot der Gesundheitsversorgung von Illegalisierten auswirkt, soll im Folgenden genauer analysiert werden.

4.1 Handlungslogik

Aus einer institutionen-soziologischen Perspektive sind Handlungslogiken routinemäßig produzierte Handlungsweisen, die innerhalb einer Organisation durch ein Zusammenspiel von regulativen (Gesetze und Regeln), normativen (Rollenverständnisse und internalisierte Einstellungen) und kognitiven Elementen (Symbole und Interpretationsschemata) entstehen und dadurch eine Institution formen (Weik/Lang 2003: 200). Douglas (1987) betont dabei den prozesshaften Charakter einer Institution, die nur Bestand haben könne, wenn ihr durch ihre Mitglieder in einem andauernden Prozess Legitimität zugeschrieben wird.[8] Im hier betrachteten Ko-Produktionsprozess zwischen dem *AKST e.V.* und dem *Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie* werden von zwei unterschiedlichen Organisationen stark divergierende Handlungslogiken praktiziert, die es auch hinsichtlich der Auswirkungen auf den Ko-Produktionsprozess und dessen Output genauer zu betrachten gilt.

> „[E]s gibt immer den Abgleich, den man herstellen muss zwischen der verwaltungsseitigen Zielvorstellung und dem, was der zivilgesellschaftliche Akteur möchte. Und da muss man einen Ausgleich herbeiführen, dass man auch dieselbe Sprache spricht, […] sonst führt das im Projektvollzug immer zu Schwierigkeiten. Darin besteht eigentlich die größte Herausforderung.“ (T2, Pos. 59)

8 Von einer instrumentellen praktischen Organisation grenzt Douglas begrifflich die Institution ab, die ein gesetzliches Korsett und eine Verankerung im Nationalstaat hat, durch die ihr Legitimität verliehen wird und somit einem Zerbrechen vorgebeugt wird.

4.1.1 Verwaltung

Die Verwaltung funktioniert technokratisch und handelt dabei ohne Ansehen der Person (T2, Pos. 61). Sie hat die Aufgabe, die Aufträge wechselnder Regierungen und ihre unterschiedlichen politischen Vorstellungen auszuführen. Eigene Motive der Verwaltungsangestellten sollten dabei – theoretisch – keine Rolle spielen.

Auf der politischen Ebene wurde nach den Wahlen 2014 und der anschließenden Koalitionsbildung entschieden, dass sich Politik und Verwaltung dem Thema der Gesundheitsversorgung aufenthaltsrechtlich illegalisierter Personen annehmen sollen. Die Beteiligten aus dem öffentlichen Sektor der jetzigen Ko-Produktion waren nicht persönlich bei dieser Entscheidungsfindung involviert, sondern setzten um, was Parteien entschieden hatten (T8, Pos. 7; T1, Pos. 31ff.).

Während sich die politische ebenso wie die zivilgesellschaftliche Ebene dazu entschied, ein solches Projekt ideell zu unterstützen, wurde die Verwaltung mit der konkreten Umsetzung beauftragt. Am Anfang des Prozesses, so beschreibt es der aktuell zuständige Verwaltungsangestellte, waren die Bearbeiter:innen aus der Verwaltung einerseits technokratisch interessiert, jedoch der Sache gegenüber desinvolviert. Die Verwaltung setze Aufträge von wechselnden politischen Entscheidungsträger:innen um, wodurch eine Desinvolviertheit auch vorgesehen sei. Dass Gesetze, Verordnungen und sonstige Rechtstexte dabei die Grundlage für Entscheidungen bilden, sei der „Grundsatz des Berufsbeamtentums“ (T2, Pos. 61).

> „[D]as heißt ja nicht, dass die Verwaltung das nicht fördern würde, sondern immer nur das Erfordernis erfüllen muss, dass es in geregelten Bahnen eine Begründung dafür gibt, dass wir das tun. […] auf der anderen Seite [müssen wir] natürlich auch mit diesem hohen Engagement umzugehen wissen. Das ist auch in der Verwaltung ein Lernprozess, natürlich.“ (T2, Pos. 61)

Die Verwaltungsmitarbeitenden empfinden das Modellprojekt neben dem Alltagsgeschäft als Zusatzaufgabe (T8, Pos. 25), woraus sich in diesem Fall eventuell die mangelnde personelle Kontinuität der Ansprechpartner:innen im Ministerium erklären lässt. Die mangelnde Kontinuität erscheint auch den Akteur:innen aus der Verwaltung selbst – trotz des angestrebten Ethos als ‚Berufsbeamt:innen‘ – problematisch. Wissensverluste, aber auch Motivationsverluste stellen das Gelingen des Projektes immer wieder in Frage, da eine Zugewandtheit von zuständigen Mitarbeitenden dem Projekt gegenüber vorhanden sein muss, um die Ko-Produktion zum Erfolg zu bringen. So werden Handlungsspielräume beispielsweise nur bei entsprechendem Engagement genutzt, wie der Verwaltungsmitarbeitende betont.

> „Es gibt immer Mitarbeiter, die sind für so was sehr offen, die engagieren sich da und andere sagen ‘okay, ich habe mit meinen bisherigen Aufgaben so viel zu tun, ich kann mich

jetzt nicht noch um jede Einzelsorge kümmern. Und ich mach das hier streng nach Vorschrift und wenn die Unterlage XY zum Zeitpunkt nicht da ist, naja, dann gibt es eben keine Nachforderung' oder so etwas." (T2, Pos. 61)

Auch die politische Leitung, die *Ministerin für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen*, beschreibt rückblickend die persönliche Zugewandtheit eines Mitarbeitenden als wegweisend für das Gelingen der Ko-Produktion und für den dadurch aus ihrer Sicht erreichten Stellenwert des Projektes als Aushängeschild auf Bundesebene (T8, Pos. 13 & Pos. 21). Personalwechsel bedeuteten neben Wissens- und Motivationsverlusten auch eine Verlangsamung der Prozesse. Verlangsamung resultiert auch aus einer stark hierarchischen Funktionslogik der Verwaltung, wodurch auch die Nachbesetzung vakanter Stellen viele Ebenen einbezieht und Prozesse dadurch häufig langwierig und intransparent sind.

4.1.2 Zivilgesellschaft

Das *MediNetz Jena e.V.* ist aus einer sozialen Bewegung hervorgegangen und praktizierte bis zur Übernahme durch den *AKST e.V.* gleichzeitig eine Tätigkeit, die in der humanitären Hilfe verortet werden kann. Diese beiden Aspekte prägen die Handlungslogiken, die auch im Ko-Produktionsprozess weiterhin zu beobachten sind. Es kommen jedoch Handlungslogiken hinzu, welche dem neuen Verhältnis zum lokalen Staat durch das Eingehen der Ko-Produktion zuzuschreiben sind.

In der Anbahnungsphase trat der zivilgesellschaftliche Akteur vor allem durch aktivistische Aktionsmuster wie Demonstrationen, öffentlichkeitswirksame performative Aktionen sowie durch das gezielte Ansprechen von Politiker:innen in Erscheinung (T1, Pos. 37). Gleichzeitig stellte er – ehrenamtlich koordiniert und umgesetzt – die gesundheitliche Versorgung von Illegalisierten in Thüringen sicher. Bereits seit 2012 war der politische Bewegungsakteur auch durch diese umsetzende Gestaltungslogik der Gesundheitsversorgung von Menschen in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität geprägt (T1, Pos. 22).

Diese Handlungslogik verband die Versorgungsstruktur mit dem politischen Anspruch. Dadurch grenzte sie sich von einem humanitären Diskurs ab, der die Versorgung Benachteiligter auch unabhängig von der gleichzeitigen Kritik an strukturellen Rahmungen und ohne die Betonung subjektiver Rechte der Betroffenen legitimieren will (Douzinas 2007). Im Bundesland gab es auch andere Akteur:innen, die bereits vor der Einführung des AKS illegalisierte Menschen versorgten. Der politische Anspruch ist allerdings ein Alleinstellungsmerkmal des *MediNetz*: „Aber das waren alles so eher unpolitische, kleine Hilfsangebote, die lokal waren und auf Einzelpersonen beruhten. Wir waren die Einzigen, die das so politisch auf die Tagesordnung gebracht haben." (T1, Pos. 42)

Mit Eintritt in die Ko-Produktion und der damit verbundenen Gründung des Vereins *AKST*, wandelt sich die Handlungslogik der zivilgesellschaftlichen Seite. Zur besseren Rollenaufteilung wird die Struktur des *MediNetzes* als politischer Akteur beibehalten, während der umsetzende Akteur die Form eines vom *MediNetz* abgetrennten ehrenamtlichen Vereins erhält. Vereinsstrukturen können unterschiedlich gestaltet sein. In den Strukturen des *AKST e.V.* zeichnet sich eine Beibehaltung des Ehrenamtscharakters ab, auch durch eine ehrenamtliche Besetzung des Vorstandes als Träger des gesamten finanziellen Risikos. Das Engagement, welches den Verein ursprünglich zusammenbrachte, und das starke Ungerechtigkeitsempfinden gegenüber gesundheitlicher Nicht-Versorgung prägen somit weiterhin die Handlungslogik des Vereins. Der Vorstand des *AKST* hat als Geschäftsführung vor allem das Wohl der vom *Anonymen Krankenschein* profitierenden Patient:innen im Blick, das von der Mittelzuwendung des Ministeriums abhängig ist. Das Risiko, diese Mittel zu verlieren, zeichnet sich in den Prozessen der Abwägung des zivilgesellschaftlichen Akteurs ab, wenn es darum geht, Missstände in der Ko-Produktion öffentlich anzuprangern (T7, Pos. 8ff.).

4.2 Zwischen Konflikten und Synergien

Divergierende Handlungslogiken stellen für den Ko-Produktionsprozess Herausforderungen dar. Eine ideelle Aufladung der Tätigkeit seitens der Zivilgesellschaft steht einem technokratischen, desinvolvierten Bearbeiter:innenmodus gegenüber. Flexibilität und Lösungsorientierung der Zivilgesellschaft angesichts menschlichen Leids stehen einem stark hierarchischen und dadurch in seinen Abläufen weniger flexiblen Handlungsmodus gegenüber, welcher zudem ohne Ansehen der Person (T2, Pos. 61) funktionieren soll. In der Ko-Produktion erzeugen diese Herausforderungen jedoch auch Synergien.

4.2.1 Idealismus vs. Technokratie

In der Anbahnungsphase und den ersten Aushandlungen erzeugten die sich teils diametral entgegenstehenden Handlungslogiken Reibungspunkte. Die zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, welche von der Regierung aufgefordert wurden, sich an der Umsetzung einer Gesundheitsversorgung von aufenthaltsrechtlich Illegalisierten zu beteiligen, empfanden die Verwaltung als desinformiert bzw. an der Sache desinteressiert und dem Anliegen gegenüber als ablehnend.

> „[A]m Anfang waren alle so ein bisschen ablehnend, das war das Irritierende. Ich hatte […] das Gefühl, die Ministerin hat gesagt, das soll es jetzt geben und jetzt sitzen die da, aber eigentlich, […] [kamen Fragen wie], ‘gibt es denn die Fälle überhaupt?’ […] also [hatten die] sich überhaupt nicht informiert, obwohl es auch schon wissenschaftlich dazu

ein bisschen was gab, obwohl es ja auch die MediNetze gab, obwohl wir das geschrieben hatten und so ein bisschen Ablehnung, so nach dem Motto ‘okay, wir müssen das jetzt irgendwie machen, aber eigentlich können wir uns das nicht vorstellen’.“ (T1, Pos. 78)

In der Folge war es zunächst Aufgabe der zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, die Verwaltung über die Zusammenhänge aufzuklären. Im Zuge dessen gelang es, Mitarbeiter:innen zu identifizieren, die sich der Sache auch ideell verpflichtet fühlten (T1, Pos. 77-78). Dabei nahm die zivilgesellschaftliche Seite die ihr zugeschriebene Rolle anfänglich als eine für den Prozess wenig konstruktive Bringschuld wahr (T1, Pos. 77). Gleichzeitig führte dieser Umstand dazu, dass sich die zivilgesellschaftlichen Akteur:innen im Prozess der Rollenfindung die Rolle als alleinige Expert:innen zuschrieben.

Die Expertise der zivilgesellschaftlichen Seite wurde auch im weiteren Prozess nicht angezweifelt und der AKS recht nah am Entwurf der Zivilgesellschaft umgesetzt:

„Wir haben dann eigentlich nur selten was wirklich über den Haufen geworfen. […] Wir haben eigentlich alles ziemlich genau so gemacht, wie es ursprünglich geplant war. Der Anonyme Krankenschein zum Beispiel, der ist einfach nur noch weiter verbessert worden. […] Aber doch für ein Ministerium war das dann doch überraschend, dass sie immer nur Kritik hatten, aber nicht weitergedacht haben und gesagt haben ‘das muss aber so und so laufen’, sondern wir haben immer wieder neue Vorschläge gemacht und die wurden dann umgesetzt. Es ist wenig auf der Strecke geblieben.“ (T1, Pos. 84)

Die zunehmende Monopolisierung von Expertise beim zivilgesellschaftlichen Verein zeigt sich auch, wenn sich Mitarbeitende von Krankenkassen oder Krankenhäusern hinsichtlich rechtlicher Fragen zur Rückkehr in das Regelsystem an den Verein und nicht ans Ministerium wenden (T1, Pos. 96).

4.2.2 Flexibilität vs. starre Verwaltungsstrukturen

In der Projektphase zeigt sich oftmals ein Aufeinanderprallen unterschiedlicher Geschwindigkeiten der nah an den Betroffenen arbeitenden zivilgesellschaftlichen Seite und der bürokratischen Welt der Verwaltung. Dabei ist der zivilgesellschaftliche Akteur reaktionsfähiger als die Verwaltung, die in starren Abläufen gefangen ist. Bislang werden plötzlich auftretende Bedarfe, wie die Notwendigkeit, COVID-19-Impfungen bereitzustellen oder geflüchtete Ukrainer:innen mit Medikamenten zu versorgen, als Schnittstellenprobleme im Übergang zwischen unterschiedlichen Zuständigkeiten der Behörden (bspw. vom AsylbLG zum SGB V) behandelt, auf die der Verein flexibel reagieren kann (T9). In diesen Fällen ist es notwendig, durch den Verein aufgewendete Gelder zur Wahrung der Subsidiarität von den zuständigen Stellen zurückzufordern. Durch die Involvierung gleich mehrerer öffentlicher Stellen erweist sich dies regelmäßig als außerordentlich langwierig. Der Verein wird dadurch gezwungen, im letzten Quartal regelmäßig rote Zahlen zu schreiben, während er die Versorgung von Menschen ohne Krankenversiche-

rung dennoch weiter aufrechterhält (T10). Möglich wird dies durch die Bereitschaft der Vereinsmitglieder, Privatdarlehen aufzunehmen oder aber offene Rechnungen bei Anbieter:innen des Gesundheitswesens in Kauf zu nehmen und stetig um Aufschub zu bitten (T10).

Zudem ermöglicht die Handlungslogik des Vereins eine gewisse Flexibilität in der Nutzung verschiedenster Netzwerke. Für die Verwaltung hingegen wird ein Informationsaustausch zwischen Bundesländern, genannt Amtshilfegesuch, als ein langwieriger Prozess dargestellt, welcher selten angegangen wird und als wenig effizient betrachtet wird (T2, Pos. 57). Der Verein hingegen baut in seinem Konzept zur Versorgung von Menschen ohne Krankenversicherung auf starke Netzwerkressourcen, die sich aus seinen Verbindungen zum privaten und zivilgesellschaftlichen Sektor ergeben, wodurch Versorgungsleistungen auf kürzerem Wege erreicht werden, aber immer von persönlicher Bereitschaft und dem Finanzierungswillen abhängig bleiben. Für die politische Führung sind die verfügbaren Netzwerkressourcen des Vereins ein Grund für die Entscheidung, dem Projekt Gelder zuzuwenden (T8, Pos. 17). Auch der Verein sieht seine Netzwerkressourcen als ausschlaggebend im Zuwendungsverfahren:

> „[…] damit der Prozess des Vermittelns […] innerhalb von wenigen Tagen möglich ist, haben [wir] alle […] niedergelassenen Ärzt:innen [landesweit] angeschrieben […] und dieses Ärzt:innen-Netzwerk, was daraus entstanden ist, war mit eine Grundlage für unser Konzept. Dass wir das dezentral über ganz Thüringen verteilt haben […] war auch ein gutes Argument […] für das Ministerium: Wir haben Kontakte, wir haben ein Verständnis dafür, wie die Ärzt:innen in den Landkreisen, in den Peripherien, damit umgehen wollen. […] Das hat eine gewisse, glaube ich, Kompetenz und gute Vorbereitung gezeigt." (T1, Pos. 35)

Für den Erhalt des Projektes sind gute Beziehungen zur Politik überlebenswichtig, um letztere in Verbindung mit immerwährender Information über den Projektstand und Bedarfe zur weiteren Unterstützung zu ermuntern. Denn der Verwaltung wurde dafür (noch) kein politisches Mandat erteilt. Deshalb ist es Aufgabe des Vereins, sich politische Zustimmung im Landtag zu erarbeiten (T4, Pos. 37; T3, Pos. 22ff.). Die Ministerin setzt sich politisch für das Projekt ein, ist aber – aufgrund der instabilen politischen Konstellation in Thüringen – auf die Zustimmung der koalierenden und teilweise auch der oppositionellen Parteien angewiesen.

Die innerhalb der Zivilgesellschaft geschaffenen Netzwerke, auf die die Verwaltung durch die Ko-Produktion indirekt Zugriff erhält, verringern zudem die beabsichtigte Distanz der Verwaltung (das Handeln ohne Ansehen der Person; T2, Pos. 61), indem durch die Zusammenarbeit eine Nähe der entwickelten Programme zu den lokalen Bedarfen hergestellt wird, wie es sich die politische Führung des Ministeriums erhofft:

> „Aber man muss auch sagen, wie wichtig es ist, dass wir die Akteure haben, die das, was wir als Landesregierung beschlossen haben, gut umsetzen. […] Ansonsten versuchen wir in bestimmten Bereichen viel mehr noch auf die Kompetenzen vor Ort einzugehen, also

nicht zu sagen ‘wir überlegen uns hier im Ministerium mal, was ein cooles Projekt sein könnte’, sondern versuchen mit unserem Programm die Akteure vor Ort anzusprechen und dort zu befördern, dass entsprechend der Dinge, der Probleme aber auch der Rahmenbedingungen, der Ressourcen vor Ort neue Dinge entwickelt werden können.“ (T8, Pos. 50)

5. Ko-Produktion als nachhaltige lokale Lösung für die Gesundheitsversorgung aufenthaltsrechtlich Illegalisierter?

Durch nationalstaatliche Gesetzgebung in Form der Meldepflicht nach § 87 AufenthG werden Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen notwendig, um die lokale Bereitstellung von Gesundheitsversorgung für aufenthaltsrechtlich illegalisierte Menschen sichern zu können. Es konnte dargestellt werden, dass eine Möglichkeit für diese Sicherung Ko-Produktionen zwischen wenig institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Akteur:innen und staatlichen Stellen sind, in denen Synergien zu einer effizienten Bereitstellung des Angebots beitragen.

Divergierende Handlungslogiken sorgen dabei für Herausforderungen im Prozess. Gleichzeitig sind diese auch ein Grund für das Eingehen einer Ko-Produktion. Denn aus diesen unterschiedlichen Handlungslogiken ergeben sich unterschiedliche Kompetenzen und Ressourcen, die für die Erbringung der Gesundheitsversorgung – neben der Umgehung des § 87 AufenthG – von zentraler Bedeutung sind.

Für die Verwaltung stellte das Eingehen einer Ko-Produktion eine Zusatzaufgabe dar, der sie aufgrund einer generell hohen Arbeitsbelastung, Wissensdefiziten und einer zumindest zunächst fehlenden intrinsischen Motivation ablehnend gegenüberstand. Diese Ablehnung konnte durch Überzeugungsarbeit seitens der zivilgesellschaftlichen Akteur:innen bei einzelnen Verwaltungsmitarbeiter:innen in eine unterstützende Haltung umgewandelt werden.

Die zivilgesellschaftlichen Akteur:innen folgen einer Handlungslogik, die von einer starken intrinsischen Motivation angetrieben ist. Sie agieren in Netzwerken und sind mit einer ausgeprägten Expertise ausgestattet. Die finanziellen Ressourcen und deren Verwaltung, die es für eine Bereitstellung der Gesundheitsversorgung benötigt, liegen hingegen in staatlichen Händen. Gleichzeitig ist die Verwaltung auf die Flexibilität und Reaktionsfähigkeit der weniger hierarchischen und bürokratischen Strukturen der zivilgesellschaftlichen Netzwerke angewiesen, um auf spontane Bedarfslagen in Krisensituationen reagieren zu können und somit eine auch im nationalstaatlichen Rahmen vorgesehene Gesundheitsversorgung sicherzustellen (T9). Dabei scheint die Gesundheitsversorgung nur erhalten werden zu können durch

das hohe Engagement der Zivilgesellschaft und ihrer Risikobereitschaft, alle vorhandenen und nicht-vorhandenen Ressourcen einzubringen. Denn zu oft wird die mangelnde Flexibilität des Verwaltungssystems zur Ursache von Versorgungsengpässen, deren negative Auswirkungen der zivilgesellschaftliche Akteur vorerst auf eigenes Risiko abwenden muss.

Beide Akteur:innen entwickelten zudem im Ko-Produktionsprozess neue Handlungsmuster, die für die Kooperation notwendig erscheinen. So ist eine persönliche Zugewandtheit, welche sich in den Reihen der Verwaltung dem Projekt gegenüber einstellte, zwar im Berufsbeamtentum nicht vorgesehen, wird jedoch von allen Beteiligten als notwendig für das Gelingen betrachtet. Zudem legen die aus einem sozialen Bewegungskontext kommenden zivilgesellschaftlichen Akteur:innen öffentlichkeitswirksame Strategien des Druckaufbauens ab und bedienen sich eher Strategien des Aushandelns hinter verschlossenen Türen.

Durch das starke Verpflichtungsgefühl den Patient:innen gegenüber und die Abhängigkeit des Vereins von der Finanzierung werden aktivistische Handlungsmuster unterbunden, was zu einem sehr kooperativen Verhalten den öffentlichen Stellen gegenüber beiträgt. Gleichzeitig stellt auch ein verstärktes persönliches Verpflichtungsgefühl gegenüber den Geldgebenden ein Hindernis für ein öffentliches Aufbegehren dar. So gibt es Hemmungen, der Politik von Versäumnissen in der Verwaltung zu berichten, da viel Verständnis für die persönliche Arbeitsbelastung einzelner Kooperationspartner:innen aufgebracht wird und die Sorge besteht, diese „zu verraten“. Dadurch werden allerdings negative Auswirkungen dieser Versäumnisse auf die Versorgungssituation oder auf den Verein nicht bearbeitet (T6, Pos. 11). Dies steht wiederum in Zusammenhang mit der Abhängigkeit des Gelingens eines Projektes von der Zugewandtheit einzelner Mitarbeitender in der Verwaltung.

In der Artikulation ihrer Forderungen beweisen die Akteur:innen aus der Zivilgesellschaft Ausdauer, wobei die Kosten dieser langwierigen Prozesse von ihnen allein getragen werden. Um Budgeterhöhungen zu erreichen, wurde ehrenamtlich viel Lobbyarbeit bei allen demokratischen Parteien betrieben. Über die Jahre hat sich bei den hauptamtlich Beschäftigten des Vereins außerdem eine Akzeptanz dafür etabliert, untertariflich und prekär bezahlt und beschäftigt zu sein (T1, Pos. 196), und sogar eine Verkürzung von Kündigungsfristen hinzunehmen, da Gelder vom Ministerium erst mit enormem Zeitverzug ausgezahlt wurden (T5, Pos. 5ff.). Der hohe ideelle Wert der Tätigkeit, welcher durch die auch im Hauptamt weiterwirkende ehrenamtliche Logik getragen wird, führt dazu, dass die Kooperation mit der Verwaltung weiterhin Bestand hat und auf lokaler Ebene in Thüringen von einer – wenn auch prekären – Versorgungssicherheit gesprochen werden kann.

In Verhandlungen, die seit 2020 laufen, wird eine Verstetigung der Förderung gefordert, was die Nachhaltigkeit und Effizienz des Projektes erhö-

hen würde. So könnte Verwaltungsaufwand gespart und eine langfristige Sicherstellung der Versorgung für die Patient:innen gewährt werden. Obwohl das Projekt Modellcharakter hat, ist es nach wie vor stark abhängig von individuellem Engagement und persönlichen Netzwerken, was ebenfalls ein Grund dafür ist, dass keine nachhaltige Gewährleistung von Gesundheitsversorgung für aufenthaltsrechtlich illegalisierte Personen besteht.[9]

Über die Bereitstellung von Mitteln hinaus müssten finanzielle Flexibilitäten im Budget, wie sie im Regelsystem der Gesundheitsversorgung vorzufinden sind, eingebaut werden, um auch die Gesundheitsversorgung von Menschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität tatsächlich in staatliche Verantwortung zu bringen.

Die Ko-Produktion auf lokaler Ebene stellt immer nur eine Brücke für die Versorgung von Meschen in aufenthaltsrechtlicher Illegalität dar. Effizienter und nachhaltiger wäre es, die Meldepflicht abzuschaffen oder gar eine Universalisierung der Gesundheitsversorgung auf Bundesebene einzuführen, um auch die bislang unversorgten Gruppen auf unbürokratischem Wege in die Gesundheitsversorgung zu (re-)integrieren.

Literaturverzeichnis

Albrechts, Louis (2013): Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. In: Planning Theory 12, 1, S. 46-63.

Alford, John (2009): Engaging public sector clients. From service-delivery to co-production. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung – ARL (Hrsg.) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder. Hannover. Positionspapier 108.

Baier, Jessica (2019): Vom materiell hergestellten zum sozial konstituierten Raum. Entwurf für eine neue Forschungsperspektive zu Daseinsvorsorge und Infrastrukturen in ländlichen Räumen mit der relationalen Raumtheorie. In: Abassiharofteh, Milad/Baier, Jessica/Göb, Angelina/Thimm, Insa/Eberth, Andreas/Knaps, Falco/Larjosto, Vilja/Zebner, Fabiana (Hrsg.): Räumliche Transformation. Prozesse, Konzepte, Forschungsdesigns. Forschungsberichte der ARL, Band 10. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Print-on-demand, S. 80-92.

9 Bislang (Stand Januar 2023) gibt es bundesweit nur zwei Projekte, die auf lokaler Ebene eine Entfristung erfahren haben: erstens jenes des Stadtstaats Hamburg (Clearingstelle Gesundheitsversorgung Ausländer, Flüchtlingszentrum Hamburg, https://www.fz-hh.de/de/projekte/clearingstelle_mv.php) und zweitens das kommunal finanzierte Projekt in München (Clearingstelle Gesundheit, Condrobs e.V., https://www.condrobs.de/einrichtungen/clearingstelle).

Bartholome, Burkhard/Groß, Jessica/Misbach, Elène (2016): Es ist uns keine Ehre! Aktion 20 Jahre Medibüro sind genug -– und trotzdem geht es weiter. In: ak -– analyse & kritik -– zeitung für linke Debatte und Praxis, 615, http://www.ak-web.de/ak_s/ak615/index.htm [Zugriff: 22.01.2023].
Brandsen, Taco/Pestoff, Victor (2006): Co-production, the third sector and the delivery of public services. In: Public Management Review 8, 4, S. 493-501.
Demirović, Alex (2011): Governance. Eine neue Stufe staatlicher Herrschaft. In: Demirović, Alex/Walk, Heike (Hrsg.): Demokratie und Governance. Kritische Perspektiven auf neue Formen politischer Herrschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 73-105.
Douglas, Mary (1987): How institutions think. The Frank W. Abrams lectures. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.
Douzinas, Costas (2007): The many faces of humanitarianism. In: Parrhesia 2, 1, S. 1-28.
Esping-Andersen, Gøsta (1990): The three worlds of welfare capitalism. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
Huster, Stefan (2014): Hat das Leben keinen Preis? Absolute und relative Ansprüche im System der Gesundheitsversorgung. In: Hruschka, Joachim /Joerden, Jan C. (Hrsg.): Jahrbuch für Recht und Ethik. Annual Review of Law and Ethics, Band 22. Berlin: Duncker & Humblot, S. 251-267.
Knecht, Alban (2013): Daseinsvorsorge als gemeinschaftliche Aufgabe. In: Blaha, Franz (Hrsg.): Was allen gehört. Commons -– neue Perspektiven in der Armutsbekämpfung. Wien: Verl. des Österr. Gewerkschaftsbundes, S. 61-72.
Lessenich, Stephan (2019): Grenzen der Demokratie. Teilhabe als Verteilungsproblem. Was bedeutet das alles? Ditzingen: Reclam. Sonderausgabe von Reclams Universal-Bibliothek Nr. 19625.
Mitlin, Diana (2008): With and beyond the state — co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. In: Environment and Urbanization 20, 2, S. 339–360.
Morris, Lydia (2003): Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. In: International Migration Review 37, 1, S. 74-100.
Ostrom, Elinor (1996): Crossing the great divide. Coproduction, synergy and development. In: World Development 24, 6, S. 1073-1087.
Schuppert, Gunnar Folke (2009): Von der Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance von Governance. Eine Skizze zu kooperativen Governance-Strukturen von den Condottieri der italienischen Renaissance bis zu Public Private Partnerships. In: Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Folke Schuppert, Gunnar/Straßheim, Holger (Hrsg.): Governance als Prozess. Jena: Nomos, S. 283-320.
Selle, Klaus (2010): Die Koproduktion des Stadtraumes. Neue Blicke auf Plätze, Parks und Promenaden. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2, S. 59-65.
Simon, Michael (2016): Das Gesundheitssystem in Deutschland. Eine Einführung in Struktur und Funktionsweise. Bern: Hogrefe. 5., unveränderte Auflage.
Vollmer, Lisa/Calbet i Elias, Laura/Raab, Susanna/Kleine, Aya/Zanders, Theresa (2021): Teilhabe und Gemeinwohl – ihre Krisen im deutschen Wohlfahrtsregime. Begriffsdefinitionen und aktuelle Verortungen. Working Paper. https://e-pub.uni-weimar.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/4432/file/Vollmer_e-tal_TeilhabeundGemeinwohl.pdf [Zugriff: 22.01.2023].

Weik, Elke/Lang, Rainhart (2003): Institutionensoziologische Ansätze. In: Weik, Elke/Lang, Rainhart (Hrsg.): Moderne Organisationstheorien. Strukturorientierte Ansätze. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag, S. 189-242.
Zanders, Theresa/Bein, Laura Eleana (2022): Der anonyme Behandlungsschein – von der Idee zur Umsetzung. Ein Handlungsleitfaden. https://e-pub.uni-weimar.de/opus4/frontdoor/deliver/index/docId/4716/file/KoopWohl+Leitfaden+Anonymer+Behandlungsschein.pdf [Zugriff: 22.01.2023].

Empirieverzeichnis

T1: Theresa Zanders, Interview AKST, 16.05.2020
T2: Theresa Zanders, Interview Verwaltungsmitarbeitender, 18.05.2020
T3: Theresa Zanders, Runder Tisch 3, 28.07.2021
T4: Theresa Zanders, Protokoll Austausch AKST-Ministerin, 28.10.2021
T5: Theresa Zanders, Gesprächsnotiz AKST, 17.01.2022
T6: Theresa Zanders, Gesprächsnotiz AKST, 05.05.2022
T7: Theresa Zanders, Protokoll interne Sitzung AKST, 10.05.2022
T8: Theresa Zanders, Interview Ministerin, 01.08.2022
T9: Theresa Zanders, Protokoll Quartalstreffen AKST-Verwaltung, 06.09.2022
T10: Theresa Zanders, Protokoll Austausch AKST-Ministerin, 07.12.2022

Urbane Infrastrukturen der Solidarität: Zivilgesellschaftliche Organisationen und illegalisierte Migrant:innen in Bern und Wien[1]

Sarah Schilliger und Ilker Ataç

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund zunehmend restriktiver nationaler und europäischer Migrationspolitiken sind in den letzten Jahren innovative Ansätze im Umgang mit Migration auf lokaler Ebene entstanden (Agustín/Jørgensen 2019; Ataç et al. 2020; Bauder 2019; Darling 2017; Spencer/Delvino 2019). Der politische Raum der Stadt ist damit zu einem „dynamic battleground" (Hajer/Ambrosini 2020: 200) und zu einem Experimentierfeld nicht nur für die Zukunft von Migrationsregimen, sondern auch für eine grundlegende Demokratisierung des städtischen Lebens im Sinne eines allgemeinen Rechts auf Stadt für alle geworden. Betrachten wir diesen „local turn" speziell im Bereich des Umgangs mit illegalisierten Migrant:innen, so lässt sich ein wachsender Aktivismus sowohl von Stadtregierungen und -verwaltungen als auch von lokalen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen beobachten, die sich für die Inklusion von illegalisierten Migrant:innen in die öffentliche Daseinsvorsorge, für den Schutz ihrer Rechte und für deren demokratische Teilhabe einsetzen (Spencer/Delvino 2019: 29).

Vergleichende Studien zeigen, dass Politiken und Praktiken der Solidarität gegenüber illegalisierten Migrant:innen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Dies hängt nicht nur mit spezifischen Rahmenbedingungen und unterschiedlichen Kompetenzen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zusammen, sondern auch mit parteipolitischen Machtkonstellationen, dem Nicht-/Einbezug einer diversen Wähler:innenschaft, dem finanziellen Wohlstand der jeweiligen Städte und nicht zuletzt mit der Präsenz und Stärke zi-

1 Dieser Beitrag ist eine überarbeitete und gekürzte Fassung eines Artikels, der erschienen ist in Jørgensen, Martin Bak/Schierup, Carl-Ulrik (Hrsg.) (2022): Contending Global Apartheid: Transversal Solidarities and Politics of Possibility. Leiden: Brill, S. 324-353.

vilgesellschaftlicher Akteur:innen (Ataç et al. 2020; Bauder 2021; de Graauw 2021; Kaufmann/Strebel 2020; Kron/Lebuhn 2020). Obwohl in den letzten Jahren insbesondere die Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen für die Verbesserung der prekären Situation illegalisierter Migrant:innen hervorgehoben wurde, gibt es bislang nur wenige Untersuchungen und Theoretisierungen zur Vielfalt der zivilgesellschaftlichen Akteur:innen, die sich in der Praxis für städtische Citizenship-Politiken engagieren, sowie zu ihrem Zusammenspiel mit der formalen Politik und den städtischen Behörden (Kreichauf/Mayer 2021; Lambert/Swerts 2019; Hajer/Ambrosini 2020; de Graauw 2016; Holm/Lebuhn 2020). In diesem Beitrag nehmen wir ausgehend von empirischem Datenmaterial aus Wien und Bern zivilgesellschaftliche Organisationen (ZGO) in den Blick, welche lokale Wohlfahrtsarrangements für illegalisierte Migrant:innen in städtischen Räumen mitproduzieren und aushandeln. Dabei untersuchen wir die Organisationsstrukturen und Praktiken von ZGO, die illegalisierte Migrant:innen unterstützen, und fragen nach deren Rolle im Aufbau von städtischen Infrastrukturen der Solidarität (Schilliger 2020: 534) sowie den Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind. Wir verwenden dafür die Typologie von Agustín und Jørgensen (2019), die drei Arten von Solidarität unterscheiden (institutionelle, humanitäre[2] und autonome Solidarität), und verfeinern diese im Hinblick auf Solidarität mit illegalisierten Migrant:innen.

Im Artikel wird wie folgt vorgegangen: Wir stellen zunächst (1) den theoretischen Rahmen (2) und den methodischen Ansatz sowie (3) den Forschungskontext vor. Anschließend analysieren wir die Praktiken verschiedener ZGO im Bereich der Unterstützung von illegalisierten Migrant:innen genauer (4). Dabei unterscheiden wir entsprechend drei Typen von ZGO (intermediäre, humanitäre und autonome) und erörtern deren Organisationsstrukturen sowie deren Beziehungen zu den kommunalen Behörden. Im abschließenden Abschnitt (5) fassen wir die Ergebnisse zusammen und zeigen die Relevanz unserer empirischen Erkenntnisse für theoretische Debatten rund um Solidarität und *urban citizenship* auf.

2. Theoretischer Rahmen

Um die Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen in städtischen Kontexten zu beleuchten, beziehen wir uns auf die theoretischen Debatten zu *urban citizenship.* Das Konzept der *urban citizenship* betont die sozialräumliche Dimension der Solidarität und begreift die Stadt „sowohl als Kontext für

2 Im englischen Original nennen es Agustín und Jørgensen (2019) „civic solidarity“.

Kämpfe um Citizenship als auch als politischen Akteur, an den und für den Ansprüche gestellt werden“ (Darling 2017: 729). Der Schwerpunkt liegt auf dem Einsatz für die Teilhabe von Migrant:innen auf städtischer Ebene und auf den Möglichkeiten von Städten, restriktive nationalstaatliche Regelungen von Aufenthaltsrechten im eigenen Kompetenzbereich herauszufordern. Ein gemeinsames Merkmal städtischer *citizenship*-Politiken und -Praktiken ist, dass der Zugang zu Rechten und Ressourcen auf der Präsenz (Wohnort) und nicht auf Legalität (Aufenthaltsstatus) basiert. Durch die Verknüpfung von Mitgliedschaft in der städtischen Gemeinschaft mit der Tatsache, dass eine Person Bewohner:in der Stadt ist, wird *citizenship* nicht nur als rechtlicher Status gesehen, sondern auch als „ein sozialer Prozess, durch den Individuen und soziale Gruppen Rechte einfordern, erweitern und verlieren“ (Isin/Turner 2002: 4).

Dementsprechend sind nicht nur kommunale Akteur:innen, sondern auch eine Vielzahl zivilgesellschaftlicher Akteur:innen an der Aushandlung und Verwirklichung von Praktiken der *urban citizenship* beteiligt. Hier findet sich ein breites Spektrum von Organisationen, welches von formellen, promigrantischen ZGO über religiöse Institutionen bis hin zu Gewerkschaften, Migrant:innenorganisationen, Graswurzelinitiativen und antirassistischen/städtischen sozialen Bewegungen reicht. Lokale ZGO vertreten nicht nur kollektive Interessen von Migrant:innen und engagieren sich in der politischen Öffentlichkeitsarbeit, sondern schaffen auch praktische Beratungs- und Unterstützungsangebote, stellen den Stadtverwaltungen Fachwissen zur Verfügung, sorgen für sichere Räume, fördern Beziehungen der Fürsorge und transversale Solidaritäten (Ataç et. al. 2021).

In der Wissenschaft werden unterschiedliche Praktiken der *urban citizenship* im Zusammenhang mit illegalisierten Migrant:innen identifiziert (Holm/Lebuhn 2020; Bauder 2019; Darling/Squire 2012; Delvino/Spencer 2019):

Der erste Ansatz zur Förderung von *urban citizenship* umfasst Initiativen und politische Innovationen von Stadtregierungen und Verwaltungen, um auf die Bedürfnisse von Menschen mit irregulärem Status zu reagieren. Durch diesen „städtischen Aktivismus in Bezug auf irreguläre Migration“ (Spencer/Delvino 2019) schaffen die Städte Parallelstrukturen, um illegalisierten Migrant:innen Zugang zu lokalen Wohlfahrtsleistungen und/oder Subventionen zu verschaffen (ebd.; Schweitzer 2019). Häufiger nutzen Städte ihren Handlungsspielraum, um Kontrollstrategien zu modifizieren und abzuschwächen (Delvino/Spencer 2019; Schilliger 2019), oder weigern sich, nationale Vorgaben vollständig in behördliche Handlungen umzusetzen (Bauder 2019; de Graauw 2021).

Ein zweiter Ansatz zur Ausweitung von *urban citizenship* sind Prozesse, in denen städtische soziale Bewegungen und pro-migrantische Organisationen gegenüber städtischen Regierungen und Verwaltungen eine Ausweitung

der sozialen Rechte für illegalisierte Migrant:innen einfordern. In der Tat bewegen sich Städte in den meisten Fällen erst in Richtung einer inklusiven Politik gegenüber illegalisierten Migrant:innen, wenn dies von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen (einschließlich Migrant:innen selbst) initiiert und massiv eingefordert wird (Kron/Lebuhn 2020: 92; Nyers 2019; Bauder 2021; Schilliger 2019; Nicholls/Uitermark 2016). Nicht alle Strategien und Initiativen zivilgesellschaftlicher Organisationen sind auf die Stadtverwaltungen und den rechtlichen Rahmen ausgerichtet, und auch nicht alle sind sichtbare „Akte der Solidarität" (Schwiertz/Schwenken 2020: 407).

Als dritten Ansatz zur Förderung von *urban citizenship* identifizieren wir ZGO, die sich für die praktische Verwirklichung von Grundrechten illegalisierter Migrant:innen einsetzen (Holm/Lebuhn 2020: 82). Diese Praktiken von ZGO schaffen darüber hinaus Möglichkeiten für alltägliche Begegnungen und Solidaritätsbeziehungen, die für illegalisierte Migrant:innen bei der Bewältigung des Lebens in der Stadt entscheidend sind (Darling/Squire 2012: 191; Ataç et. al. 2021; Hajer/Ambrosini 2020). Diese *urban citizenship*-Praktiken können mit dem Konzept der urbanen „Infrastruktur der Solidarität" (Schilliger 2020) erfasst werden, die „Solidaritätsarbeit und Allianzbildung, die Schaffung von (Gegen-)Räumen auf verschiedenen Ebenen, die Produktion und der Austausch von (Gegen-)Wissen sowie die Bildung sozialer Beziehungen der Solidarität und gegenseitiger Fürsorge" (a.a.O.: 532) umfasst. Infrastrukturen der Solidarität sind als ein Prozess zu verstehen, durch den solidarische Praktiken in Zeit und Raum sedimentiert werden und infolge dessen „Verbindungen zwischen Gruppen von Menschen" aufgebaut werden, „die sich strukturell in sehr unterschiedlichen sozialen Positionen befinden" (ebd.), wie z.B. zwischen Unterstützer:innen mit einem regulären Status und illegalisierten, oft rassifizierten Migrant:innen.

Verschiedene empirische Studien zu solidarischen Städten zeigen, dass eine erfolgreiche Entwicklung von *urban citizenship* insbesondere durch ein (kooperatives, aber auch konfliktreiches) Zusammenspiel zwischen der Stadtverwaltung und den vielfältigen ZGO erreicht wird (Christoph/Kron 2019; Agustín/Jørgensen 2019; Lambert/Swerts 2019; de Graauw 2016; Kreichauf/Mayer 2021; Holm/Lebuhn 2020). Um dieses Zusammenspiel adäquat erfassen und analysieren zu können, ist eine stärker prozessbezogene und relationale Perspektive erforderlich, in der die verschiedenen Solidaritätspraktiken und Akteur:innen nicht isoliert, sondern in ihrem komplexen Zusammenspiel analysiert werden. Inspiriert durch Bourdieus Ansatz der relationalen Feldanalyse (1989), der eine dichotome Unterscheidung von Staat und Zivilgesellschaft vermeidet, sehen wir urbane Migrationspolitik als ein lokal verortetes Feld, in dem verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteur:innen sich gegenseitig beeinflussen. Um ein differenziertes Verständnis von *urban citizenship* zu erlangen und die Qualität und den Umfang inklusiver Praktiken gegenüber illegalisierten Migrant:innen im lokalen Kontext

umfassend zu analysieren, müssen wir die Frage stellen, wie inklusive Politiken und Praktiken im städtischen Kontext zwischen einer Vielzahl von staatlichen/kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen ausgehandelt, angefochten und koproduziert werden. Mit unserer empirischen Analyse möchten wir daher Holm und Lebuhn (2020: 97) folgen, die „Forschende im Bereich *urban citizenship* [...] auffordern, diese 'Black Box' zu öffnen [...] und über Formate und Prozesse der Zusammenarbeit und Koproduktion nachzudenken".

Um die Praktiken und Rationalitäten der Vielzahl von Akteur:innen zu erfassen, die an Aushandlungen um *urban citizenship* beteiligt sind, verwenden wir die akteurszentrierte Typologie von Solidaritätspraktiken nach Agustín und Jørgensen (2019). Die Autoren unterscheiden zwischen „autonomer Solidarität", d.h. Beziehungen und Praktiken, die in selbstorganisierten (hauptsächlich städtischen) Räumen entstehen; „humanitärer Solidarität" als Initiativen der Zivilgesellschaft zur Einbeziehung von Migrant:innen; und „institutioneller Solidarität" als eine Praxis der Formalisierung von Solidarität, welche die zivilgesellschaftliche Arena mit institutionellen politischen Arenen verbindet (Agustín/Jørgensen 2019: 39ff.). Wir stützen uns auf diese Typologie, die die Autoren bezogen auf Solidaritätspraktiken mit Geflüchteten entwickelt haben, und erweitern diese in unserer empirischen Analyse (Abschnitt 4) im Hinblick auf Solidaritätspraktiken von ZGO, die sich für illegalisierte Migrant:innen einsetzen.

3. Methodischer Ansatz und Forschungskontext

Wir untersuchen die Praktiken von ZGO zur Unterstützung von illegalisierten Migrant:innen in den Hauptstädten Österreichs und der Schweiz, Wien und Bern. Unsere Interviews mit ZGO zeigen, dass eine hohe Nachfrage nach deren Angeboten besteht. Die Stadt Bern erhebt den Anspruch, eine „Stadt für alle" zu sein, und betrachtet in diesem Rahmen illegalisierte Migrant:innen explizit als ihre Zielgruppe. Seit 2017 läuft in der Stadt Bern ein Projekt zur Einführung eines kommunalen Identitätsausweises (Schilliger 2022). Die Stadt Wien hingegen deklariert sich zwar als Stadt der Menschenrechte, was allerdings kein öffentliches Bekenntnis zu einer inklusiven Politik gegenüber illegalisierten Migrant:innen inkludiert (siehe hierzu ausführlich Homberger & Güntner in diesem Band). In beiden Städten finden wir eine Reihe von ZGO und sozialen Initiativen, die illegalisierte Migrant:innen unterstützen und sich für ihre Rechte einsetzen.

Die Auswahl unserer Interviewpartner:innen erfolgte auf Basis einer Mischung aus theoretischem Sampling (entlang der von Agustín und Jørgensen

(2019) entwickelten Typologie) und einem induktiven Ansatz, der es uns ermöglichte, durch Expert:inneninterviews einen breiten Überblick über das Feld zu gewinnen. Agustín und Jørgensen's drei Typen von Solidarität (humanitär/,civic', institutionell und autonom) bieten uns eine wertvolle analytische Perspektive für die Differenzierung „verschiedener Arten, Solidarität zu praktizieren, zu organisieren und zu artikulieren" (a.a.O.: 39). In unserem Fall ist die Zielgruppe jedoch eine andere: Wir befassen uns mit Migrant:innen, die keinen regulären Aufenthaltsstatus in dem Land haben, in dem sie sich aufhalten. Die untersuchten ZGO sind mit einer Bevölkerungsgruppe konfrontiert, deren Prekarität insbesondere im fehlenden regulären Aufenthaltsstatus begründet ist, aber auch häufig mit ihrem sozioökonomischen Status und ihrer Position als rassifizierte Minderheit zusammenhängt. Viele Herausforderungen für illegalisierte Migrant:innen ähneln jenen, mit denen Migrant:innen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus oft zu kämpfen haben (z.B. Diskriminierung am Arbeitsplatz, Sprachbarrieren oder Alltagsrassismus). Im Unterschied zu Asylwerber:innen und anerkannten Geflüchteten leben illegalisierte Migrant:innen jedoch in einem Zustand der *deportability* (de Genova 2002), sind also dem ständigen Risiko ausgesetzt, abgeschoben zu werden, wenn sie von Migrationsbehörden bzw. der Polizei als deren verlängertem Arm entdeckt werden. Aufgrund dieses Umstands verfügen ZGO in diesem Kontext nur über einen eingeschränkten rechtlichen und institutionellen Handlungsspielraum und müssen ein Höchstmaß an Diskretion wahren.

In Bern stützen wir uns auf empirisches Material, das von Sarah Schilliger im Rahmen einer von der Stadt Bern in Auftrag gegebenen Studie über die In-/Exklusion illegalisierter Migrant:innen in/aus städtische/n Dienstleistungen erhoben wurde (Schilliger 2022). Diese Studie umfasst teilstrukturierte Interviews mit Mitarbeiter:innen sowohl von städtischen Behörden als auch von ZGO, wobei wir für diesen Artikel drei ZGO für eine detaillierte Analyse ausgewählt haben. Für Wien herangezogen wurde die erste Feldstudie im Rahmen des Forschungsprojekts „Inside the Deportation Gap. Social Membership for Non-Deported Persons"[3]. Weitere Interviews sowie Nachbefragungen bei den ZGO machte Ilker Ataç in den Jahren 2020 und 2021.

Die Analyse stützt sich auf einen *Thick Comparison*-Ansatz (Niewöhner/Scheffer 2010), bei dem verschiedene Forschungsstandorte und Akteur:innen miteinander in Beziehung gesetzt werden, um die analytische Klarheit zu vertiefen (und nicht um Verallgemeinerungen abzuleiten). Auf diese Weise lassen sich sowohl Gemeinsamkeiten und Konvergenzen identifizieren als auch situative Besonderheiten aufzeigen. Durch die Anwendung einer komparativen Optik können Muster, die an einem Forschungsstandort

3 Das Forschungsprojekt wurde vom Österreichischen Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF, Vertragsnummer P 27128-G11) gefördert.

identifiziert wurden, als „Sensor für die Identifizierung und Abbildung von (äquivalenten, analogen, widersprüchlichen) Mustern am anderen Standort" dienen (Knorr-Cetina 1999: 4).

4. Landschaft der ZGO, die sich für illegalisierte Migrant:innen in Bern und Wien engagieren

In der folgenden Analyse erörtern wir für jeden der oben genannten drei ZGO-Typen die Organisationsstrukturen, die personellen und finanziellen Ressourcen, die sie mobilisieren können, ihre Form des politischen Engagements und die Art und Weise, wie sie mit den städtischen Behörden zusammenarbeiten. Dabei gehen wir auch auf die Potenziale, Herausforderungen und Grenzen ein, die sich in den jeweiligen Organisationen im Hinblick auf den Aufbau einer städtischen Infrastruktur der Solidarität und die Förderung von *urban citizenship* ergeben.

4.1 Humanitäre ZGO

Beispiele von humanitären ZGO sind in unserem Sample die *Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers* in Bern, das *AmberMed* in Wien und das Flüchtlingsprojekt *Ute Bock*, ebenfalls in Wien. Diese drei ZGO zeichnen sich dadurch aus, dass sie „die Idee aufgreifen, Vulnerabilitäten zu beseitigen, die Menschen an gleichberechtigter Teilhabe hindern" (Agustín/Jørgensen 2019: 41). Die Probleme, die humanitäre ZGO durch ihr Engagement angehen, sind im restriktiven Migrationsregime begründet, welches Menschen mit irregulärem Aufenthaltsstatus von grundlegenden Rechten ausschließt. Mit ihrem Engagement bauen humanitäre ZGO eine parallele Infrastruktur außerhalb der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen auf, um einen Ersatz für die Regelstrukturen des Sozialsystems zu gewährleisten. Sie unterstützen illegalisierte Migrant:innen dabei, „ihre menschlichen Grundbedürfnisse zu befriedigen", und bieten Hilfe beim Zugang zu medizinischer Versorgung, Unterkunft, Rechtsbeistand, Sprachkursen, finanzieller Unterstützung und Sachleistungen wie Lebensmittel und Kleidung, wie ein:e Mitarbeiter:in von *Ute Bock* erzählt. Dabei stellen sie möglichst wenige Förderkriterien auf, womit sie sich in ihrer Rationalität von anderen etablierten Institutionen unterscheiden. Die Mitarbeiter:in führte weiter aus, dass „Bedarf" das einzige Kriterium ist, das zählt: „Hier bekommt jeder etwas zu essen. Egal, ob sie ein Einkommen haben oder nicht. Die Hauptsache ist, dass sie diese Lebensmittel oder Sachspenden brauchen."

Aufgrund der doppelten Exklusion illegalisierter Migrant:innen vom formellen Arbeitsmarkt wie auch von vielen sozialen Ansprüchen treffen humanitäre ZGO wie die *Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers* in Bern auf Menschen, die in verschiedenen sozialen Bereichen mit komplexen, teils existenziellen Problemen und schwierigen Situationen konfrontiert sind. „Unsere Pflegefachpersonen machen medizinische Beratungen, aber gleichzeitig kümmern sie sich auch um soziale Fragen", sagt die Mitarbeiterin der Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers in Bern. Oft kommen Migrant:innen mit einem klar erkennbaren, dringenden Anliegen, doch dahinter verbirgt sich eine Reihe anderer sozialer Probleme, die ebenfalls angegangen werden müssen, um die Lebenssituation der Menschen nachhaltig zu verbessern. In Anbetracht der komplexen Bedürfnisse illegalisierter Migrant:innen entwickeln humanitäre ZGO einen interdisziplinären und kollaborativen Ansatz, der sich auf das Wissen und die Fähigkeiten von verschiedenen involvierten Personen stützt. Humanitäre ZGO setzen also auf „kooperative Beziehungen innerhalb und zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen" (Agustin/Jørgensen 2019: 41), wobei der Einbezug von Freiwilligen eine wichtige Rolle spielt. In *AmberMed* und in der *Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers* werden die Gesundheitsdienstleistungen von Ärzt:innen erbracht, die an einzelnen Tagen im Monat unbezahlt arbeiten. Dieses Arrangement von Haupt- und Ehrenamtlichen bringt verschiedene Herausforderungen mit sich. Eine Schwierigkeit ist die Zuverlässigkeit und Nachhaltigkeit der ehrenamtlich erbrachten Leistungen: Die medizinischen humanitären Organisationen sind vor allem auf Ärzt:innen im Ruhestand angewiesen, die nur limitierte Kapazitäten haben. Für die Patient:innen hat dies zur Folge, dass sie in der Regel jedes Mal von einer anderen Fachperson behandelt werden. Während der Corona-Pandemie zeigten sich zudem auch Grenzen hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Dienste durch Freiwillige, da viele der älteren Ärzt:innen aufgrund ihrer Einstufung als Risikogruppe nicht mehr in der Lage waren, ihre Dienste in persönlichem Kontakt anzubieten.

Eine weitere Herausforderung für die Arbeit von ZGO ist ihre Abhängigkeit von Spenden. AmberMed ist stark auf ehrenamtliche Arbeit und Sachspenden angewiesen. Sie finanzieren sich aus einem Mix aus öffentlichen Zuschüssen seitens der Krankenkassen, aus staatlichen und kommunalen Töpfen sowie durch Kooperationen mit etablierten Wohlfahrtsverbänden. Ute Bock ist ebenfalls stark auf Spenden angewiesen, vor allem für die Leistungen für illegalisierte Migrant:innen. Die Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers wird zur Gänze vom Schweizerischen Roten Kreuz finanziert, das seinerseits stark auf Spenden angewiesen ist. Die Mittelbeschaffung für illegalisierte Migrant:innen ist – dieser Eindruck entsteht in unserer Feldforschung – schwieriger als für andere vulnerable Gruppen.

Für die ZGO bedeuten diese begrenzten finanziellen Ressourcen, dass ihnen die Mittel fehlen, um das gesamte Spektrum an Dienstleistungen zu

ermöglichen, die sie gerne anbieten würden (und müssten, um bestehende Bedarfe zu decken). So berichten beispielsweise alle befragten ZGO, dass sie zu wenig Geld haben, um mit ausgebildeten Dolmetschenden zu arbeiten. Die beiden medizinischen Anlaufstellen erklären, dass die Behandlung schwerer und teurer Krankheiten wie Krebs eine große Herausforderung darstellt. Das von ihnen eingerichtete parallele Gesundheitssystem bleibt in seinen Möglichkeiten weit hinter dem Regelsystem zurück. Auch *Ute Bock* sieht sich mit einem stetigen Engpass bei den Kapazitäten konfrontiert. Obwohl die Organisation Unterkünfte für 300 Personen anbietet, haben sie so viele Anfragen, dass sie bei weitem nicht alle aufnehmen können.

Zusammenfassend zeigt unsere Analyse, dass trotz Anstrengungen und Mobilisierung verschiedener Ressourcen durch humanitäre ZGO der Zugang zu Leistungen außerhalb des Regelsystems partiell und prekär bleibt. Damit sind diese ZGO gleichermaßen Akteur:innen der Inklusion und der Exklusion: Sie halten eine Parallelstruktur aufrecht und entlasten dadurch das offizielle Gesundheits- oder Unterbringungssystem. Leerkes (2016) bezeichnet solche Arrangements als „Armenhauspolitik“. Er argumentiert, dass wir „im Schatten der westlichen Wohlfahrtsstaaten heute elementare und in vielen Fällen ziemlich archaische Praktiken der Armenhilfe und Anti-Pauperismus-Maßnahmen für bestimmte Kategorien von irregulären Migrant:innen vorfinden“ (a.a.O.: 140). Das Ergebnis ihrer Praktiken ist daher weit davon entfernt, irgendeine Form von universellem Bürgerrecht zu verwirklichen.

Wir teilen bis zu einem gewissen Grad die Kritik an der Funktion von humanitären ZGO innerhalb des Sozialstaates. Die Gefahr ist groß, dass illegalisierte Migrant:innen zu passiven Empfänger:innen karitativer Hilfe werden und davon abhängig sind, dass es Menschen „mit einem guten Herzen“ gibt. Dieser Aspekt wird in der Literatur auch im Zusammenhang mit der Freiwilligenarbeit für Geflüchtete diskutiert. Van Dyk und Misbach (2016: 209) argumentieren, dass Ehrenamtliche dazu aufgerufen werden, sich um Geflüchtete zu kümmern und damit eine „Lückenfüllfunktion“ im Kontext von Sparpolitiken zu übernehmen. Damit einher geht ihnen zufolge „die Umdeutung der sozialen Frage in eine solche der fürsorglichen Gemeinschaft“ (a.a.O.: 210), bei der „an die Stelle sozialer Rechte (…) eine Kultur des karitativen Helfens“ tritt (a.a.O.: 222).

Wie die Vertreterin der *Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers* selbst anmerkt, nehmen humanitäre ZGO eine „Lückenfüller“-Funktion wahr: „Ich würde sagen, dass wir inzwischen den Spitälern und dem Notfall eine ziemliche Last abnehmen.“ Dies zeigt jedoch zugleich, dass sich die Akteur:innen dieser strukturellen Lücken und ihrer Rolle darin bewusst sind. In diesem Sinne argumentieren wir, dass humanitäre ZGO nicht bloß auf die Rolle eines „wohltätigen Helfenden“ reduziert werden können. Da sie sich in ihrer Praxis an der Präsenz und nicht dem Aufenthaltsstatus als Kriterium orien-

tieren, betreiben sie eine *urban citizenship*-Praxis. Erstens erkennen humanitäre ZGO im Gegensatz zu restriktiven staatlichen Stellen illegalisierte Migrant:innen als Anspruchsberechtigte und de facto als Teil der Gesellschaft an. Die Intentionen und Implikationen ihres Engagements gehen in unseren Beispielen über einen rein humanitären Ansatz hinaus. So erklärt die Interviewpartnerin von der *Gesundheitsversorgung für Sans-Papiers* zwar, dass sie keinen „politischen Aktivismus" betreibe und eher „humanitäre Hilfe" leiste, setzt sich jedoch gleichzeitig für ein bedingungsloses Recht auf eine gute Gesundheitsversorgung für alle ein.

Zweitens tragen humanitäre ZGO durch ihre engagierte Zusammenarbeit mit Fachleuten und durch Sensibilisierung für die Situation illegalisierter Migrant:innen zum Aufbau einer städtischen Infrastruktur der Solidarität bei. Das Beispiel von *AmberMed* ist in dieser Hinsicht aufschlussreich: Als humanitäre Organisation erhebt sie nicht den Anspruch, „neutral" zu sein, sondern vertritt eine politische Haltung, indem sie auf ihre budgetären Beschränkungen und die politische Verantwortung der Stadtverwaltung hinweist, mehr Ressourcen zu mobilisieren, um nachhaltige Dienstleistungen bereitzustellen.

4.2 Intermediäre ZGO

Organisationen, die wir als intermediäre Organisationen bezeichnen, sind die *Beratungsstelle für Sans-Papiers* in Bern, das *neunerhaus* in Wien und Organisationseinheiten innerhalb der *Caritas* in Wien, die hier zwecks Anonymisierung nicht näher bezeichnet werden. Institutionelle Solidarität bezieht sich laut Agustín und Jørgensen (2019: 42) auf „die Formalisierung von Solidaritätsbeziehungen" und beschreibt „die Fähigkeit von (Infra-)Strukturen, die zivilgesellschaftliche Arena mit der Arena der Politikgestaltung zu verbinden". Zivilgesellschaftliche Organisationen, die diese Art von institutioneller Solidarität praktizieren, bemühen sich darum, ihre Macht, ihre Netzwerke und Allianzen zu nutzen, um Einfluss auf öffentliche Institutionen auf verschiedenen Ebenen (kommunal, föderal, international) zu nehmen. Auf der Grundlage der Zusammenarbeit mit städtischen Behörden und etablierten Wohlfahrtsverbänden setzen sich intermediäre ZGO für einen inklusiven Ansatz ein. In Abweichung vom Begriff von Agustín und Jørgensen nennen wir diese Organisationen „intermediär", um den Aspekt der Vermittlung zu betonen.

Wir sehen zwei unterschiedliche organisatorische Merkmale von intermediären ZGO in diesem Bereich: Während einige, wie die *Caritas* in Wien, direkt von der Stadt beauftragt sind, pflegen andere, wie die *Beratungsstelle für Sans-Papiers* in Bern relativ enge Beziehungen zu den städtischen Behörden, sind aber unabhängig von der Stadt. Die *Caritas* ist eine wichtige

Wohlfahrtsorganisation, die als operativer Partner bei der Betreuung von Asylwerber:innen und Flüchtlingen im Auftrag der Stadt Wien tätig ist. In dieser Funktion treffen die Berater:innen der *Caritas* in den zentralen Beratungsstellen auf ihre Klient:innen, darunter auch illegalisierte Menschen. Obwohl die Einrichtungen der *Caritas* keine Dienstleistungen für illegalisierte Migrant:innen erbringen, gibt es unter der Dachorganisation Servicestellen für Personen in Not, die sonst durch das soziale Netz fallen würden. In diesen Fällen nutzt die *Caritas* ihr begrenztes, aus Spenden stammendes Budget und ihre Netzwerke. Auch Organisationen wie das *neunerhaus* in Wien, die wohnungslosen und armutsgefährdeten Menschen Unterstützung anbieten, oder das *Frauenhaus Bern*, wo von häuslicher Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder Schutz, Beratung und eine vorübergehende Unterkunft erhalten, lassen Menschen ohne regulären Aufenthaltsstatus „reinschlüpfen" und finden Wege, sie zu unterstützen. Die *Beratungsstelle für Sans-Papiers* in Bern bietet in einem Netzwerk von Fachleuten und Freiwilligen nicht nur Rechtsberatung in Bezug auf Aufenthaltsstatus und Legalisierung, sondern auch Unterstützung in arbeitsrechtlichen Fragen (insbesondere für Hausangestellte), Hilfe beim Abschluss einer Krankenversicherung, Begleitung auf das Zivilstandsamt bei Heiraten und Unterstützung bei der Einschulung der Kinder in die Grundschule.

Den intermediären ZGO ist gemeinsam, dass sie als Vermittler:innen fungieren: Sie genießen bei illegalisierten Migrant:innen ein wesentlich größeres Vertrauen als die Behörden. Sie sind in der Lage, komplexe Interaktionen zwischen Migrant:innen und den städtischen Sozial- oder Migrationsbehörden zu orchestrieren, um illegalisierten Migrant:innen den Zugang zu sozialen Ressourcen und kommunalen Dienstleistungen zu erleichtern. Die Fachleute in diesen Organisationen sind nicht nur mit den verschiedenen rechtlichen Rahmenbedingungen vertraut, sondern wissen auch, wer in der Stadt für welches Problem zuständig und an welcher Problemlösung interessiert ist. Sie finden Wege, um die Kluft zwischen Behörden und illegalisierten Menschen zu überwinden und komplexe Lebensumstände in überzeugende Argumentationen entlang rechtlicher Vorgaben zu übersetzen. Sie versuchen dabei, eine Kultur des gegenseitigen Vertrauens zwischen Rechtsberater:innen und lokalen Behörden zu etablieren – auch wenn dies, wie die Mitarbeiterin der *Beratungsstelle für Sans-Papiers* betont, nicht in jeder Abteilung und jedem Amt der Stadtverwaltung gleich gut funktioniert. ZGO-Mitarbeiter:innen müssen dazu die unterschiedlichen Organisationskulturen, Normen und Logiken berücksichtigen, die die Arbeit sowohl von lokalen Behörden als auch von Fachleuten in öffentlichen Einrichtungen (wie Ärzt:innen, Sozialarbeiter:innen oder Lehrpersonen) bestimmen. Aus der Sicht einer Beraterin bei der *Caritas* besteht ihr Einfluss auf die Entscheidungen der Stadtverwaltung dabei auf einer eher informellen Ebene. Sie könne ihre Position

und ihr Wissen nutzen, um durch gute Argumentation Lösungen für Härtefälle voranzutreiben und Verwaltungsentscheidungen zu beeinflussen. Aufgrund ihrer umfangreichen Erfahrung kennen die ZGO-Mitarbeiter:innen die Beweggründe und moralischen Vorstellungen bestimmter Beamt:innen und leisten eine Übersetzungsarbeit zwischen den Migrant:innen und den Kulturen der verschiedenen Bürokratien, deren Logik und Regeln alles andere als offenkundig sind.

Intermediäre ZGO nutzen ihren Status als etablierte Inhaberinnen von Fachwissen, um die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger:innen und der Öffentlichkeit auf die Situation der illegalisierten Migrant:innen zu lenken. Sie betreiben dabei eine *urban citizenship*-Praxis, die mittels *claim-making* und sichtbarer „Akte der Solidarität“ (Schenken/Schwiertz 2020: 407) auf die breitere Stadtbevölkerung und auf die politische Agenda der Stadt einzuwirken versucht. So hat die *Beratungsstelle für Sans-Papiers* in Bern einen öffentlichen Stadtrundgang konzipiert, der zu verschiedenen Orten und Institutionen führt, an denen illegalisierte Migrant:innen Ausgrenzung oder Gefahren erleben, wie medizinische Notfallzentren, öffentliche Plätze, Gefängnisse oder Schulen. Darüber hinaus setzen sich das *neunerhaus* und die *Beratungsstelle für Sans-Papiers* auf politischer Ebene mit verschiedenen Aspekten des Lebens von illegalisierten Migrant:innen auseinander und führen politische Kampagnen durch, um die Stadtbewohner:innen zu sensibilisieren.

Ein Ziel der intermediären ZGO ist die Formalisierung sowohl der diskreten Praktiken innerhalb der städtischen Bürokratie als auch der Zusammenarbeit zwischen der Zivilgesellschaft und der Stadtverwaltung. In dieser Hinsicht ist die Initiative zur Einführung einer städtischen Identitätskarte (City Card) in Bern ein anschauliches Beispiel, bei dem die *Beratungsstelle für Sans-Papiers* eine führende Rolle spielte. Sie organisierte Workshops mit illegalisierten Migrant:innen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen zu deren Visionen für eine City Card und wandte sich anschließend an die Stadtregierung, die sich vom Projekt City Card überzeugen ließ. Neben ihrem Engagement in dieser städtischen Arbeitsgruppe arbeiten Vertreter:innen der *Beratungsstelle für Sans-Papiers* mit Aktivist:innen von *Wir alle sind Bern* in einer Allianz von migrantischen Organisationen und städtischen sozialen Bewegungen zusammen, um sich für eine Stadt für alle einzusetzen.

Die Machtasymmetrien, die diese Zusammenarbeit zwischen intermediären ZGO und der Stadtverwaltung prägen, sollten jedoch nicht übersehen werden. Wie Nicholls und Uitermark (2016: 32) betonen, gehen die Lokalregierungen in ihren Beziehungen zu ZGO selektiv vor und bevorzugen diejenigen, mit denen sie zuverlässige Beziehungen aufbauen können. Kommunen nutzen dabei zivilgesellschaftliche Organisationen als verlängerten Arm der lokalen Regierung und integrieren sie in ein städtisches „Governance“-Netz (ebd.). Eine Änderung der politischen Machtverhältnisse kann die

Handlungsfähigkeit intermediärer ZGO negativ beeinflussen, wie das Beispiel Wien zeigt: Durch einen städtischen Politikwechsel, bei dem die Kriterien für den Zugang zur Grundversorgung durch die Stadt viel restriktiver gestaltet wurden, verringerten sich die Möglichkeiten der Einflussnahme der zivilgesellschaftlichen Organisationen, abgewiesenen Asylbewerber:innen, die aus der Grundversorgung ausgeschieden sind, wieder Zugang zur Grundversorgung zu verschaffen. Auch in Bern hängt die Offenheit der Stadtpolitik und -verwaltung gegenüber ZGO und die Bereitschaft zur Berücksichtigung der sozialen Realitäten illegalisierter Migrant:innen von den politischen Machtverhältnissen in der Stadtregierung und von einzelnen progressiven Führungspersönlichkeiten ab, die ihre Position irgendwann auch wieder verlieren können.

4.3 Autonome ZGO

Organisationen, die als autonome ZGO bezeichnet werden können, sind die *Deserteurs- und Flüchtlingsberatung (Desi)* in Wien und das mobile Gemeinschaftszentrum *Medina* in Bern. Laut Agustín und Jørgensen basiert autonome Solidarität „auf Formen der horizontalen Partizipation wie direkter Demokratie und Versammlungen“ (2019: 40), um – soweit als möglich – Gleichheit zwischen Bewohner:innen mit verschiedenem Status in selbstorganisierten (hauptsächlich städtischen) Räumen zu etablieren. Unsere Beispiele, die diesem Verständnis entsprechen, nehmen eher aktivistische Formen an und zielen darauf ab, gemeinsame Räume zu schaffen, die potenziell transformativ wirken und eine Alternative zu etablierten Unterstützungsformen bieten. Sie verstehen sich dabei ausdrücklich als antirassistische Organisationen und grenzen sich ab von einer karitativen Logik. Die Interviewpartnerin von *Medina* erklärt, dass sie und ihre Mitstreiter:innen ein klares politisches Ziel haben: Durch die Schaffung eines selbstorganisierten Raums „versuchen wir, Strukturen und dadurch die alltägliche Realität von Migrant:innen zu verändern“. Ihre Aktivitäten richten sich an Menschen, die durch die Lücken des Sozialsystems fallen. Anstatt jedoch einfach in diese Lücken zu springen, engagieren sie sich stattdessen für die Schaffung von „Infrastrukturen des Dissenses“, die darauf abzielen, gegen Ausgrenzung und Ungerechtigkeit zu arbeiten und Dissens zu produzieren (Agustín/ Jørgensen 2019: 40).

Beide Organisationen sind selbstorganisiert und konzentrieren sich auf den Aufbau horizontaler Beziehungen. Eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe zwischen illegalisierten Migrant:innen und Menschen mit regulärem Aufenthaltsstatus wird von den Mitarbeiter:innen der *Desi* als der beste Weg angesehen, um der prekären Situation der illegalisierten Migrant:innen in der Gesellschaft zu begegnen. Sie bieten Beratung für Personen, „die wegen

‘aussichtslosen Verfahren’ von anderen Stellen weggeschickt werden oder vom Rechtssystem als ‘illegal’ abgestempelt werden“ sowie für „Menschen in Schubhaft“ (Deserteurs- und Flüchtlingsberatung 2021). Anstatt die Migrant:innen zu belehren, was sie zu tun haben, verfolgt die *Desi* einen integrativen Ansatz und versucht, die Vertrauensbeziehungen zu stärken und mit einer kooperativen Arbeitsweise zu einem nachhaltigen gemeinsamen Engagement beizutragen.

Das mobile Gemeinschaftszentrum *Medina* in Bern, an dem sich Angehörige der Mehrheitsgesellschaft, Geflüchtete und EU-Migrant:innen beteiligen, schafft auf einem zentralen Platz in der Stadt einen selbstorganisierten Raum, in dem alltägliche Begegnungen und persönlicher Austausch stattfinden können und vielleicht auch Freundschaften entstehen. Laut einer bei *Medina* Aktiven ist es wichtig, dass „wir nicht einfach Essen an hungrige Menschen verteilen, sondern gemeinsam kochen“. Die gemeinsame „Off-Topic“-Zeit und die Schaffung von „einem Zuhause für diejenigen, die nicht dazugehören“ ist nicht nur ein Nebeneffekt, sondern ein zentrales Ziel der Aktivitäten von *Medina*. Damit tragen sie dazu bei, „dichotome Kategorisierungen“ zwischen Citizens und Non-Citizens „aufzuheben“, da sie „ihre Mitglieder durch ihr Tun definieren, wie in der Idee der 'aktivistischen Bürger:innen“ (Agustín/Jørgensen 2019: 40). Die Aktivistin von *Medina* betont dabei die Bedeutung der „Präsenz auf dem Platz“ und die gemeinsame Verteidigung des selbstorganisierten Raums gegen behördliche Eingriffe. So treten Aktivist:innen von *Medina* bei Kontrollen den Polizeibehörden mit zivilem Ungehorsam entgegen, zum Beispiel mit kollektiven Aktionen wie dem Umkreisen der Polizeibeamt:innen und dem aufmerksamen Beobachten der als Racial Profiling bewerteten Kontrollen.

Beide Organisationen zielen darauf ab, praktische Mikrobeispiele zu schaffen, die solidarische Alternativen zum Bestehenden und damit einen neuen Vorstellungshorizont eröffnen. Anstatt „die Macht zu übernehmen oder herauszufordern, werden neue Formen von Gemeinschaften als Strategie geschaffen, um der Macht zu entkommen“ (ebd.). *Medina* und die *Desi* treffen in wöchentlichen Plenarsitzungen Basisentscheidungen und versuchen, so hierarchiefrei wie möglich zu arbeiten. Wie eine Interviewpartner:in von der *Desi* erwähnt, hinterfragen sie auch ihre eigenen Privilegien aus einer Perspektive des kritischen Weißseins. Die Vertreterin von *Medina* unterstreicht den experimentellen Charakter ihrer Praxis und betont dabei die Bedeutung des „gemeinsamen Lernens“ aus den gemachten Erfahrungen. Dem kommt Zamponis Konzept der „direct social action“ (2017: 97) nahe, das er umschreibt als „Aktionen, die nicht in erster Linie darauf abzielen, etwas vom Staat oder anderen Machthabern einzufordern, sondern die sich stattdessen darauf konzentrieren, einige spezifische Aspekte der Gesellschaft durch die Aktion selbst direkt zu verändern“. Autonome ZGO bestehen dabei

auf ihre Unabhängigkeit von der Stadt, auch wenn sie manchmal mit der lokalen Regierung interagieren und mit städtischen Behörden zusammenarbeiten, um die lokalen Rahmenbedingungen in Richtung einer inklusiveren Politik zu verbessern. Obwohl sie sich möglichst weit außerhalb der kommunalen Verwaltungsmechanismen bewegen, sind sie ein wichtiger Teil der städtischen Infrastruktur der Solidarität für illegalisierte Migrant:innen und engagieren sich für das, was Belloni (2016: 520) „Wohlfahrt von unten" nennt.

Tab. 1: Typen von ZGO, die illegalisierte Migrant:innen unterstützen

	Humanitäre ZGO	**Intermediäre ZGO**	**Autonome ZGO**
Haupt-aktivitäten	Aufbau einer Parallel-infrastruktur zur Deckung von Grund-bedürfnissen wie medizinische Unter-stützung, Unterkunft, Bildung, Nahrung	Rechtliche und soziale Unterstützung, Vermittlung in Regel-strukturen, Beziehungsarbeit mit Behörden und sozia-len Dienstleister:innen	Bereitstellung von Rechts- und Sozialbe-ratung, Teilen von Ressourcen und Wissen, Schaffung von Räumen der Begegnung
Formalisierung	Mittel bis hoch (teils in enger Verbindung mit Wohlfahrtsverbänden; eingebettet oder unabhängig)	Hoch (teilweise im Auftrag der Stadt)	Niedrig (Selbstorgani-sation), partizipativ, antihierarchisch
Personal-ressourcen	Haupt- und Ehrenamtliche	Hauptsächlich Hauptamtliche, Ehrenamtliche als Zusatz	Hauptsächlich Ehrenamtliche
Finanzierung	Mischung aus Spenden und Unter-stützung durch kommunale Einrich-tungen, prekäre finanzielle Basis	Unterstützung durch öffentliche Einrichtun-gen, Spenden, stabile finanzielle Basis	Nur Sach- und Geld-spenden, keine Finanzierung durch die Stadt
Form des politischen Engagements	Humanitäre Appelle, Bewusstseinsbildung, unsichtbare Interessenvertretung	Politisches Lobbying, öffentliche Kampag-nen, Netzwerkarbeit	Protest, transforma-tive Orientierung durch Schaffung praktischer Alternati-ven
Beziehungen zur städtischen Politik/ Verwaltung	Beziehungsarbeit gegenüber den Kom-munen, um mehr Mit-tel zu erhalten	Eher kooperativ, als Vermittlerin tätig, um die Effektivität des *claim-making* gegen-über der Kommune zu erhöhen	Keine oder nur selektive Beziehun-gen zur Stadt

Quelle: eigene Darstellung

5. Fazit

In diesem Artikel wird die Bedeutung der Praktiken von ZGO hervorgehoben, die sich für illegalisierte Migrant:innen im städtischen Umfeld einsetzen. Unsere Interviews mit Mitarbeiter:innen lokaler ZGO in Wien und Bern haben eine Vielfalt von mehr oder weniger sichtbaren Solidaritätspraktiken gegenüber illegalisierten Migrant:innen aufgezeigt und unterstrichen, dass ZGO zentrale Akteur:innen beim Aufbau einer städtischen „Infrastruktur der Solidarität" (Schilliger 2020) darstellen. Sie sind gut vernetzt, arbeiten kollaborativ und haben einen interdisziplinären Ansatz, um die lebenswichtigen und komplexen Bedürfnisse von Menschen ohne regulären Status zumindest halbwegs abzudecken. Sie bieten nicht nur alltägliche Unterstützung, Rechtsberatung für Migrant:innen und Fachwissen für Stadtverwaltungen, sondern engagieren sich auch in der politischen Interessenvertretung, schaffen sichere Räume und bauen Care-Beziehungen auf. Angesichts des Spektrums der Solidaritätspraktiken von ZGO gegenüber illegalisierten Migrant:innen können wir bestätigen, was andere Forschende in Bezug auf Unterstützungsinitiativen für Geflüchtete analysiert haben: Die Grenzen zwischen humanitärer Freiwilligenarbeit, die oft als „unpolitisch" beschrieben wird, und selbstorganisierten Projekten von staatskritischen Aktivist:innen sind fließend und umkämpft (Kreichauf/Mayer 2021: 10; della Porta/Steinhilper 2021). Die von uns untersuchten Organisationen suchen einen Mittelweg zwischen der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen (*deliver*) und politischer Mobilisierung (*demand*) und fördern Formen der Solidarität, die darauf abzielen, communities gegen Ungerechtigkeit zu stärken (de Jong/Ataç 2017). Wir argumentieren, dass angesichts des besonderen Kontextes, in dem illegalisierte Migrant:innen durch politische Entscheidungen nationalstaatlicher Akteur:innen produziert und regiert werden, ZGO und ihre Solidaritätspraktiken zwangsläufig mit politischem Dissens verbunden sind, selbst wenn sie sich hauptsächlich aus humanitären Gründen engagieren (was dem entspricht, was Vandevoordt (2019) als „subversiven Humanitarismus" bezeichnet).

In unserer eingehenden Analyse der facettenreichen Landschaft der zivilgesellschaftlichen Organisationen haben wir Unterschiede zwischen den Organisationen in Bezug auf ihre Organisationsform, die Finanzierungsstrukturen, die Zusammensetzung des Personals, ihr (politisches) Selbstverständnis sowie ihre Beziehungen zu städtischer Politik und städtischen Behörden festgestellt. Die Typologie von Agustín und Jørgensen (2019), die im Kontext von Solidaritätspraktiken gegenüber Geflüchteten entwickelt wurde, ist auch für die Spezifizierung der sichtbaren und unsichtbaren Politiken der Solidarität gegenüber illegalisierten Migrant:innen und für die Analyse der Verbindungen der ZGO zur Arena der städtischen institutionellen Politik wertvoll. Die meisten ZGO stehen in einem Verhältnis zur städtischen Politik, jedoch

zeigen sich unterschiedliche Formen der Verflechtung mit städtischen Regierungen: Intermediäre ZGO arbeiten proaktiv mit städtischen Behörden zusammen, um Solidaritätspraktiken zu formalisieren. Humanitäre ZGO engagieren sich dagegen eher in der (oft unsichtbaren) Interessenvertretung und Bewusstseinsbildung innerhalb der städtischen Verwaltung. Autonome ZGO wiederum wollen selbstorganisierte Alternativen zu den institutionellen Formen der Unterstützung bieten und ziehen es vor, nur begrenzte oder keine direkten Beziehungen zur Stadtverwaltung aufzubauen.

Im Vergleich zu den von Agustín und Jørgensen untersuchten Solidaritätsinitiativen für Geflüchtete agieren die von uns untersuchten ZGO in einem noch restriktiveren politischen Kontext. Oft stehen ihnen nur geringe öffentliche Mittel zur Verfügung, was dazu führt, dass sie viel Energie für die Mobilisierung zusätzlicher finanzieller Mittel aufwenden müssen, um ihre Tätigkeit weiter aufrechterhalten zu können. Die Gruppe der illegalisierten Migrant:innen hat deutlich weniger Ansprüche auf Sozialleistungen als Asylbewerber:innen. Es ist notwendig, eine parallele Infrastruktur zur Deckung der Grundbedürfnisse aufzubauen und gleichzeitig den Zugang zum Regelsystem zu fördern. Folglich sind die Beziehungen zu den städtischen Entscheidungsträger:innen und Behörden vielschichtig und teils von Spannungen geprägt, da die ZGO in unterschiedlichem Maße von den Entscheidungen der Stadtverwaltung abhängig sind. ZGO finden Wege, ihre Ziele zu verwirklichen und ihre Schlagkraft zu erhöhen, indem sie alternative Finanzierungsquellen erschließen, Kampagnen durchführen und das Thema politisieren sowie ihre Solidaritätsnetze innerhalb der Stadt aktivieren und ständig ausbauen. Letzteres – die Fähigkeit zur Vernetzung und zum Aufbau politischer Allianzen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen – ist unserer Analyse zufolge eine entscheidende Komponente für ein produktives und nachhaltiges Zusammenspiel zwischen Städten und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen. Diese konfliktreichen, aber auch einvernehmlichen Beziehungen zwischen den lokalen Akteur:innen bilden die Grundlage für die Dynamik, mit der die Bedingungen für *urban citizenship* geschaffen werden und sich transversale Solidarität entfalten kann (Ataç et. al. 2021).

Danksagung

Wir möchten uns bei unseren Interviewpartner:innen in Bern und Wien für ihre Zeit und Bereitschaft, uns über ihre Arbeit zu berichten, bedanken. Wir danken zudem Hannah Kentouche für ihre Unterstützung bei der Recherche, Martin Bak Jørgensen, Carl-Ulrik Schierup, Adrienne Homberger und Maren Kirchhoff für ihre hilfreichen Kommentare.

Literaturverzeichnis

Agustín, Óscar G./Jørgensen, Martin B. (2019): Solidarity and the 'Refugee Crisis' in Europe. Cham: Palgrave Macmillan.

Ataç, Ilker/Schütze, Theresa/Reitter, Victoria (2020): Local responses in restrictive national policy contexts: welfare provisions for non-removed rejected asylum seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna. In: Ethnic and Racial Studies 43, 16, S. 115-134.

Ataç, Ilker/Rygiel, Kim/Stierl, Maurice (2021): Building Transversal Solidarities in European Cities: Open Harbours, Safe Communities, Home. In: Critical Sociology 47, 6, S. 923-939.

Bauder, Harald (2019): Urban Sanctuary in Context. In: Darling, Johnathan/Bauder, Harald (Hrsg.): Sanctuary cities and urban struggles: Rescaling migration, citizenship, and rights. Manchester: Manchester University Press, S. 25-49.

Bauder, Harald (2021): Urban migrant and refugee solidarity beyond city limits. In: Urban Studies 58, 16, S. 3213-3229.

Belloni, Milena (2016): Learning How to Squat: Cooperation and Conflict between Refugees and Natives in Rome. In: Journal of Refugee Studies 29, 4, S. 506-527.

Bourdieu, Pierre (1989): Social Space and Symbolic Power. In: Sociological Theory 7, 1, S. 12-25.

Christoph, Wenke/Kron, Stefanie (Hrsg.) (2019): Solidarity Cities in Europe: Charity or Pathways to Citizenship – A New Urban Policy Approach. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung.

Darling, Jonathan/Squire, Vicky (2012): Everyday enactments of sanctuary. The UK City of Sanctuary movement. In: Lippert, Randy/Rehaag, Sean (Hrsg.): Sanctuary Practices in International Perspective. Migration, Citizenship and Social Movements. Abingdon: Routledge, S. 191-204.

Darling, Jonathan (2017): Acts, ambiguities, and the labour of contesting citizenship. In: Citizenship Studies 21, 6, S. 727-736.

de Genova, Nicolas (2002): Migrant 'illegality' and deportability in everyday life. In: Annual Review of Anthropology 31, S. 419-447.

de Graauw, Els (2016): Making immigrant rights real: Non-profits and the politics of integration in San Francisco. Ithaca: Cornell University.

de Graauw, Els (2021): City Government Activists and the Rights of Undocumented Immigrants: Fostering Urban Citizenship within the Confines of US Federalism. In: Antipode 53, 2, S. 379-398.

de Jong, Sara/Ataç, Ilker (2017): Demand and Deliver: Refugee Support Organisations in Austria. In: Social Inclusion 5, 3, S. 28-37.

della Porta, Donatella/Steinhilper, Elias (2021): Introduction: Solidarities in Motion: Hybridity and Change in Migrant Support Practices. In: Critical Sociology 47, 2, S. 175-185.

Delvino, Nicola/Spencer, Sarah (2019): Migrants with Irregular Status in Europe: Guidance for municipalities. Oxford: COMPAS. https://www.compas.ox.ac.uk/2019/migrants-with- irregular-status-in-europe-guidance-for-municipalities/ [Zugriff: 27.01.2023].

Deserteurs- und Flüchtlingsberatung (2021): Wir über uns. https://deserteursberatung.at/index.php/wir-ueber-uns/ [Zugriff: 27.11.2021].
Hajer, Minke/Ambrosini, Maurizio (2020): Who help illegalized migrants? Supporters of illegalized migrants in Amsterdam and Turin. In: REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana 28, 59, S. 199-216.
Holm, Andrej/Lebuhn, Henrik (2020): Strengthening Citizenship in Berlin. Three Modes of Claiming and Expanding Rights and Resources at the Local Level. In: Turner, Bryan S./Wolf, Hannah/Fitzi, Gregor/Mackert, Jürgen (Hrsg.): Urban Change and Citizenship in Times of Crisis. Vol. 3: Figurations of Conflict and Resistance. London: Routledge, S. 81-101.
Isin, Engin F./Turner, Bryan S. (2002): Citizenship Studies: An Introduction. In: Isin, Engin F./Turner, Bryan S. (Hrsg.): Handbook of Citizenship Studies. London: SAGE Publishing, S. 1-10.
Kaufmann, David/Strebel, Dominique (2020): Urbanising migration policy-making: Urban policies in support of illegalized migrants in Geneva and Zürich. In: Urban Studies 58, 14, S. 2991–3008.
Knorr-Cetina, Karin (1999): Epistemic Cultures: How the Sciences Make Knowledge. Harvard: Harvard University Press.
Kreichauf, René/Mayer, Margit (2021): Negotiating urban solidarities: multiple agencies and contested meanings in the making of solidarity cities. In: Urban Geography 42, 7, S. 979-1002.
Kron, Stefanie/Lebuhn, Henrik (2020): Building solidarity cities. From protest to policy. In: Baban, Feyzi/Rygiel, Kim (Hrsg.): Living with others. Fostering pluralism through Solidarity Activism in Europe. Cham: Palgrave Macmillan, S. 81-105.
Lambert, Sébastien/Swerts, Thomas (2019): ‘From sanctuary to welcoming cities’: Negotiating the social inclusion of illegalized migrants in Liège, Belgium. In: Social Inclusion 7, 4, S. 90-99.
Leerkes, Arjen (2016): Back to the poorhouse? Social protection and social control of unauthorised immigrants in the shadow of the welfare state. In: Journal of European Social Policy 26, 2, S. 140-154.
Nicholls, Walter/Uitermark, Justus (2016): Cities and social movements: Immigrant rights activism in the US, France, and the Netherlands, 1970-2015. Chichester: Wiley-Blackwell.
Niewöhner, Jörg/Scheffer, Thomas (2010): Introduction: Thickening Comparison: On The Multiple Facets Of Comparability. In: Scheffer, Thomas/Niewöhner, Jörg (Hrsg.): Thick Comparison. Reviving the Ethnographic Aspiration. Boston: Brill, S. 1-15.
Nyers, Peter (2019): Irregular Citizenship, Immigration, and Deportation. London: Routledge.
Schilliger, Sarah (2019): Ambivalences of a Sanctuary City. In: Christoph, Wenke/Kron, Stefanie (Hrsg.): Solidarity Cities in Europe. Berlin: Rosa Luxemburg Foundation, S. 95-110.
Schilliger, Sarah (2020): Challenging who counts as a citizen. The infrastructure of solidarity contesting racial profiling in Switzerland. In: Citizenship Studies 24, 4, S. 530-547.

Schilliger, Sarah. (2022): Vorstudie City Card Bern. Grundlagen für die Realisierung einer City Card Bern (Teil 1). https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/fachstelle-fuer-migrations-und-rassismusfragen/angebote-fur-fach-und-schlusselpersonen/urban-citizenship-und-city-card [Zugriff: 27.01.2023].

Schweitzer, Reinhard (2019): Health Care Versus Border Care: Justification and Hypocrisy in the Multilevel Negotiation of Illegalized migrants' Access to Fundamental Rights and Services. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies 17, 1, S. 61-76.

Schwiertz, Helge/Schwenken, Helen (2020): Introduction: Inclusive solidarity and citizenship along migratory routes in Europe and the Americas. In: Citizenship Studies 24, 4, S. 405-423.

Spencer, Sarah/Delvino, Nicola (2019): Municipal Activism on Illegalized migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies 17, 1, S. 27-43.

van Dyk, Silke/Misbach, Elène (2016): Zur politischen Ökonomie des Helfens. Flüchtlingspolitik und Engagement im flexiblen Kapitalismus. In: PROKLA. Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft 46, 183, S. 205-227.

Vandevoordt, Robin (2019): Subversive Humanitarianism: Rethinking Refugee Solidarity through Grass-Roots Initiatives. In: Refugee Survey Quarterly 38, 3, S. 245–265.

Zamponi, Lorenzo (2017): Practices of Solidarity: Direct Social Action, Politicisation and Refugee Solidarity Activism in Italy. In: Mondi Migranti 11, 3, S. 97-117.

Rechtsdurchsetzung in der sozialen Beratung – Unterstützung in prekären Lebenslagen

Harald Ansen

1. Einleitung

Im Kontext der Sozialen Beratung erfordern prekäre Lebenslagen – bedingt durch Flucht, Migration, Armut, Überschuldung oder Krankheit – neben psychosozialer Unterstützung auch einen Beistand bei der Rechtsdurchsetzung sowohl in Bezug auf weit verzweigte und zunehmend unübersichtliche Sozialleistungen wie auch hinsichtlich der Realisierung der Menschenrechte, die weit mehr sind als Abwehrrechte gegen Übergriffe und Fremdbestimmung. Verstöße gegen Menschenrechte finden im Alltag vielfach statt, etwa wenn das Recht auf Selbstbestimmung oder auf eine angemessene Mindestausstattung unterminiert wird. Im Mittelpunkt der folgenden Erörterung steht ein Ausschnitt der Sozialen Beratung, in dem Handlungsmöglichkeiten umrissen werden, die der Rechtsdurchsetzung dienen. Die Soziale Arbeit und darin eingelassen die Soziale Beratung sind insbesondere in Bezug auf die Rechtsdurchsetzung gefordert, wenn es um Fragen der Grundsicherung geht, die immer auch Fragen der Menschenwürde und damit der Menschenrechte tangieren. Nach Überlegungen zum Stellenwert der Rechtsdurchsetzung in der Sozialen Beratung (1) geht es im zweiten Teil um die Prinzipien der Grundsicherung, die für die Rechtsdurchsetzung bedeutsam sind. Soweit Rechtsansprüche auf Grundsicherungsleistungen fehlen, geht es in einem erweiterten Verständnis der Rechtsdurchsetzung auch darum, Zugänge zu freiwilligen Leistungen sicherzustellen, die einstweilen noch nicht rechtlich abgesichert sind (2). Im weiteren Gang der Argumentation werden Herausforderungen skizziert, vor denen eine auf Rechtsdurchsetzung zielende Soziale Beratung steht (3). Daran anschließend stehen Handlungsansätze der Sozialen Beratung im Mittelpunkt des Beitrags (4), der mit einem Ausblick (5) abgeschlossen wird.

2. Die Dimension der Rechtsdurchsetzung in der Sozialen Beratung

Soziale Beratung, ob bei öffentlichen oder freien Trägerorganisationen angesiedelt, wird in so unterschiedlichen Arbeitsfeldern wie der Migrationssozialarbeit, der Wohnungslosenhilfe, der Erwerbslosenberatung oder der Suchtkrankenhilfe angeboten. Kennzeichnend ist ihre vorrangige Ausrichtung auf die wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse der Ratsuchenden und nicht auf ihre Erlebens- und Verhaltensweisen (vgl. Stimmer/Ansen 2016: 49). Die Rechtsverwirklichung durch die Soziale Beratung trägt dazu bei, Zugänge zu rechtlichen Leistungen durch die Unterstützung in verschiedenen Antragsverfahren und durch die Ankopplung an das Rechtssystem insbesondere in Form von Beratungs- und Prozesskostenhilfe zu erschließen. Ratsuchende sollen durch Wissensvermittlung befähigt werden, ihre Rechte möglichst selbständig wahrzunehmen. Zu diesen kompensatorischen Aufgaben kommen regulatorische Aspekte, bei denen es darum geht, auf Missstände und Regelungslücken aufmerksam zu machen und zur Verbesserung der Rechtslage durch politische Initiativen der Trägerverbände, durch Proteste oder durch Stellungnahmen beizutragen (Naake 2021: 694).

In Bezug auf die Rechtsdurchsetzung geht es in der Sozialen Beratung in erster Linie um Leistungen der sozialen Grundsicherung einschließlich der Sozialhilfe, um Leistungen für Asylbewerber:innen, um familienpolitische Leistungen wie Kindergeld(zuschlag) oder das Bildungs- und Teilhabepaket sowie Unterhaltsvorschussleistungen, um den Pfändungs- und Räumungsschutz, um die Finanzierung von Beratungs- und Behandlungskosten wie die Kostenübernahme für eine Suchtbehandlung oder eine Schuldenberatung. Auch die konkrete Verwirklichung der Menschenrechte ist im Fokus, etwa wenn es um das Recht auf Selbstbestimmung bei Krankheit oder Behinderung oder um einen gesicherten Aufenthalt einschließlich des Rechts auf Teilhabe geht. Zu den konkreten Schritten zählen die Vermittlung handlungsbefähigenden Wissens und die Begleitung Ratsuchender bei vielfältigen Behördenkontakten einschließlich der Besorgung von Unterlagen oder der Beantragung von Sozialleistungen. Zum Alltag der Sozialen Beratung gehören in diesem Rahmen Verhandlungen mit Behörden einschließlich Stellungnahmen, um bestehende Ermessensspielräume zugunsten Ratsuchender auszuschöpfen. Bei Bedarf erfolgt mit Zustimmung der Ratsuchenden auch eine stellvertretende Interessenvertretung (Oberlies 2022: 86f.). In der Sozialen Beratung darf Rechtsdurchsetzung allerdings nicht mit Rechtsberatung verwechselt werden, die in Deutschland grundsätzlich Volljurist:innen nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz vorbehalten ist. Aufgabe der Sozialen Beratung ist hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung primär die Mobili-

sierung des Rechts, indem Zugänge erschlossen werden, die für eine Fallbearbeitung erforderlich sind, ohne dass Rechtsfragen, die subsumierende Vorgehensweisen notwendig machen, im Mittelpunkt der Beratung stehen (Schäfer 2022: 210f.).

Die Bearbeitung wirtschaftlicher und sozialer Probleme ist untrennbar mit gesetzlich kodifizierten Sozialleistungen verbunden. Insofern spielt die Rechtsdurchsetzung in der Sozialen Beratung in kompensatorischer und regulatorischer Hinsicht eine zentrale Rolle. Denn für aktuell prekäre Lebenslagen bestehen immer wieder auch Regelungslücken, die zu schließen sind. Das erreichbare Spektrum an Sozialleistungen ist abhängig vom Aufenthaltsstatus. Entscheidend ist bei Personen, die nicht deutsche Staatsbürger:innen sind, die Zuordnung zu unterschiedlichen Aufenthaltskategorien: zu EU-Bürger:innen mit dem Recht auf Freizügigkeit, zu Drittstaatsangehörigen mit einem Aufenthaltsrecht in Verbindung mit Arbeit oder Ausbildung/Studium sowie zur Gruppe der Asylbewerber:innen oder der Geflüchteten nach der Genfer Flüchtlingskonvention. Hinzu kommt die Gruppe derjenigen, die sich ohne gültige Papiere in Deutschland aufhalten, geschätzt zwischen 200.000 und 500.000 Personen. Sie genießen, von elementaren gesundheitlichen Leistungen abgesehen, keinen sozialen Schutz.

Besonders Personen bzw. Gruppen, die im politischen und medialen Diskurs nicht als *zurecht* Geflüchtete und somit nicht als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention und daran anschließend Artikel 16a des Grundgesetzes angesehen werden, leben unter extrem prekären Bedingungen. Sie sind überproportional von Erwerbslosigkeit betroffen, und wenn es ihnen gelingt, eine Erwerbstätigkeit zu finden, werden sie ganz überwiegend sehr gering entlohnt. Ihr aufenthaltsrechtlich unsicherer Status in Verbindung mit Sprachproblemen erschwert es ihnen, einen Arbeitsplatz, eine Wohnung sowie Zugänge zu gesundheitlichen Dienstleistungen zu finden oder eine Anerkennung ihrer Bildungsabschlüsse zu erreichen (vgl. Bertram 2022: 295f.). Eine von der Diakonie Hamburg initiierte Studie über den Unterstützungsbedarf für EU-Bürger:innen in prekären Lebenslagen vermittelt Einblicke in die Lebensumstände der Betroffenen in Hamburg, die exemplarischen Charakter aufweisen. Gelingt es Menschen, die von ihrem Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union Gebrauch machen, nicht, Anschlüsse an formelle Unterstützungssysteme zu realisieren, bleiben sie auf informelle Varianten der Hilfe durch die Familie und Freund:innen und Bekannte angewiesen, die ein hohes Risiko der Ausbeutung auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt implizieren. Die damit verbundene extreme Armut droht sich zu verfestigen. Die Diskriminierung auf dem Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie die Ausgrenzung aus zentralen sozialen und gesundheitlichen Leistungssystemen erhöhen die Vulnerabilität und das Risiko für Ausbeutung. Zentrale Gründe dafür liegen in Sicherungslücken, denn die Freizügigkeit bei der Arbeitssuche wird nicht durch eine Freizügigkeit bei der sozialen Sicherung

flankiert. Hinzu kommt die strukturell bedingte ökonomische Ungleichheit, die es Betroffenen zusätzlich erschwert, ihre Interessen wirksam zu vertreten. Schließlich verringern auch individuelle Faktoren wie fehlende Sprachkenntnisse und Wissenslücken die Möglichkeiten, Widerstand gegen Ausbeutungsverhältnisse zu leisten (vgl. Diakonie Hamburg 2022: 5f. sowie den Beitrag von Cyrus und Kovacheva in diesem Band).

Täglich ist die Soziale Beratung mit prekären Lebenslagen konfrontiert, die ihr die Grenzen der Unterstützungsmöglichkeiten verdeutlichen. Sie ist gewissermaßen ein Seismograph, der gesellschaftliche Probleme erkennbar macht und Lösungen dafür einfordert. Sie steht in der Tradition des Empowerment und folgt einem solidarischen Professionsverständnis, das dazu anhält, gemeinsam mit Ratsuchenden einen konsensorientierten Weg der Problemlösung zu suchen, indem an deren vorhandene Erfahrungen, Ressourcen und Sichtweisen angeknüpft und deren Recht auf Selbstbestimmung sowie auf eigene Lebensentwürfe gewürdigt wird (vgl. Herriger 2020: 37f.). Ratsuchende in aufenthaltsrechtlich prekären Lebenslagen sind auf eine qualifizierte Beratung über ihre Rechte und Möglichkeiten der Rechtsdurchsetzung in Bezug auf die Sicherung des Aufenthalts sowie auf Wohnen und Arbeit angewiesen (vgl. Diakonie Hamburg 2022: 8).

Fachkräfte der Sozialen Beratung benötigen als Interessenvertretung für die Belange der Ratsuchenden eine professionelle Konfliktfähigkeit, die es ihnen ermöglicht, im Umgang mit gesetzesanwendenden Behördenvertreter:innen zwischen Personen und Problemen zu unterscheiden, um sich nicht persönlich zu verstricken. In Konfliktfällen kommt es überdies darauf an, Interessen im Sinne unmittelbarer Beweggründe der Ratsuchenden zu vertreten, insbesondere die Sicherung dessen, was sie als Grundlage für ihr selbstbestimmtes Leben nachfragen. Demgegenüber sollten sie bewusst davon Abstand nehmen, Positionen zu vertreten, die sich nicht an den Ratsuchenden, sondern an einem bestimmten Sozialstaatsmodell orientieren. Diese Differenzierung öffnet den Blick für Gestaltungsmöglichkeiten bei konträren Auffassungen, die gerade bei Ermessensspielräumen häufiger auftreten. Die Suche nach objektiven Kriterien für die Beurteilung strittiger Anliegen ist ein weiterer elementarer Bestandteil einer auf Verhandlung setzenden Konfliktfähigkeit (Fisher et al 2018: 45f.). Entscheidend ist es an dieser Stelle, mit Leistungsträgerorganisationen nicht unkritisch zu kooperieren oder gar deren teilweise problematische Umgangsweisen mit Adressat:innen zu übernehmen, sondern am eigenen Unterstützungsanspruch festzuhalten und Institutionen mit einer kritischen politischen Haltung zu begegnen sowie bei Bedarf auch Veränderungen einzufordern (Feltham 2013: 1790f.). Die Soziale Beratung steht mit der Ausrichtung auf Rechtsdurchsetzung als ein Ausschnitt ihres Handlungsrepertoires im Sinne des systemisch-prozessualen Ansatzes der Sozialen Arbeit für eine Begrenzungsmacht, die einen willkürlichen Ausschluss aus Systemen und Ressourcenzugängen durch den Einsatz ihrer

Machtmittel wie Sprache, Wissen oder Organisationshintergrund verhindert oder überwindet (Staub-Bernasconi 2018: 405f.). Was dieses programmatische Selbstverständnis der Rechtsdurchsetzung in der Beratungspraxis bedeutet, ist Gegenstand der folgenden Abschnitte.

3. Zentrale Ideen der sozialen Existenzsicherung

Auch wenn in der Sozialen Beratung Grundsicherungs- und Sozialhilfeleistungen dominieren, die an einen gesicherten Aufenthaltsstatus gebunden sind, ergänzt um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, das systematisch zum Grundsicherungssystem zählt, sollte von einem erweiterten Verständnis der sozialen Existenzsicherung ausgegangen werden, zu dem folgende Aspekte zählen:

(1) Materielle Existenzsicherung: Im Zentrum steht hierbei eine menschenwürdige ökonomische bzw. finanzielle und güterbezogene Ausstattung, beispielsweise mit Wohnraum.
(2) Soziale Unterstützung: Der Zugang zu formellen Netzen wie dem Bildungs- oder Gesundheitssystem spielt neben den informellen Varianten der sozialen Unterstützung in persönlichen Netzwerken eine wichtige Rolle.
(3) Persönliche Befähigung: Soziale Teilhabe und eine eigenständige Lebensführung erfordern soziale und persönliche Kompetenzen. Hierunter fallen u.a. Fähigkeiten der Beziehungsgestaltung, der Umgang mit Werten und Normen der Gesellschaft oder instrumentelle Fähigkeiten in Bezug auf die Handhabung digitaler Anforderungen im Alltags- und Berufsleben (Ansen 2023: 162).

Die zentrale Stellung der materiellen Existenzsicherung in Form von Geldleistungen wird deutlich, wenn berücksichtig wird, dass damit Zugänge zu einer angemessenen Güterausstattung, zur sozialen Unterstützung und zur Entwicklung persönlicher Fähigkeiten untrennbar verbunden sind. Insofern ist die Erschließung von Geldleistungen in der Sozialen Beratung immer auch ein Beitrag zur Sicherung der sozialen Existenz. Über eine angemessene Versorgung hinaus ist es für die Sicherung der sozialen Existenz von Ratsuchenden bedeutsam, dass sie sich lebenssicher fühlen und vor Gewalt, Ausgrenzung und Diskriminierung geschützt werden (Kaminsky 2018: 120f.). Die zu berücksichtigenden Auswirkungen von Armut sind vielfältig:

- Betroffene leben materiell depriviert, etwa hinsichtlich der Ausstattung mit Kleidung oder dem Zugang zu Erholungsmöglichkeiten.

- Sie unterliegen vielfach Bildungsbenachteiligungen; insbesondere die Bildungschancen von Kindern und Jugendlichen hängen eng mit ihrem sozioökonomischen Status zusammen.
- In Bezug auf die Erwerbssituation ist die Lebenslage in zahlreichen Fällen von Arbeitslosigkeit, gering vergüteten Tätigkeiten und prekären Beschäftigungsverhältnissen geprägt.
- Die Wohnsituation als eine weitere Komponente reicht von unzureichenden Wohnstandards bis zu Wohnungsnotfällen.
- Hinzu kommen sozialepidemiologisch belegte, deutlich erhöhte Risiken für die Gesundheit und eine im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt verkürzte Lebenserwartung.
- Nicht zuletzt zählt zur lebenslagenorientierten Betrachtung von Armut auch das subjektive Alltagserleben, das gehäuft von Unzufriedenheit und fehlendem Vertrauen in Institutionen geprägt ist (Spannagel/Zucco 2022, 468f.).

Das vorgeschlagene Verständnis der materiellen Existenzsicherung korrespondiert mit der politischen und emanzipatorischen Idee der Menschenrechte, die einen rechtlichen, politischen und sozialen Status der Nicht-Beherrschung und Nicht-Ausbeutung fordern und Respekt gegenüber Menschen als politische, soziale und rechtliche Akteur:innen ausdrücken (Forst 2021: 169f.). Wem Rechte – ob Menschenrechte, politische Rechte, Freiheitsrechte oder soziale Rechte – zugestanden werden, der:die erlebt eine Form der Anerkennung, die die Selbstachtung als zurechnungsfähiges Subjekt fördert. Entscheidend dafür ist, dass die Zuerkennung von Rechten nicht von einer wie auch immer gearteten sozialen Wertschätzung abhängig gemacht wird (Honneth 1994: 174f.). Menschen in aufenthaltsrechtlich prekären Lebenslagen mit den oben beschriebenen Belastungen und alltäglichen Diskriminierungen erleben eine Missachtung ihrer Menschenrechte im Alltag. Ihnen werden Anerkennung und Teilhabemöglichkeiten strukturell vorenthalten.

Staatlicherseits resultiert das Engagement für eine ausreichende soziale Existenzsicherung aus dem Ziel, durch Hilfen in armutsgeprägten Lebenslagen den sozialen Frieden und den Zusammenhalt der Gesellschaft zu fördern (Althammer et al. 2021: 270). Wie wichtig diese Aufgabe ist, zeigt nicht zuletzt das bei in Armut lebenden Menschen partiell erodierende Vertrauen in staatliche Institutionen und in Politik, was zu einer wachsenden Ablehnung zentraler staatlicher Einrichtungen führt (Habermas 2022: 32f.). Die Soziale Beratung mit ihren Beiträgen zur Erschließung von Leistungen der sozialen Existenzsicherung im skizzierten Umfang erfüllt damit eine zentrale Funktion bei der Förderung des sozialen Friedens und des Zusammenhalts der Gesellschaft. In der Sozialen Beratung wird die soziale Existenzsicherung insbesondere durch den Rückgriff auf das System der Grundsicherung realisiert. Grundsicherungsleistungen, auf die hier exemplarisch eingegangen wird,

sind aufgrund ihrer komplexen Struktur jedoch für einen Teil der Leistungsberechtigten nur schwer oder gar nicht erreichbar. In der Beratungspraxis sind daher folgende Aspekte besonders zu beachten:

Auf Grundsicherungsleistungen besteht ein subjektgebundener und damit individuell einklagbarer Rechtsanspruch, soweit die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für den Bezug erfüllt sind. Die im Grundsicherungssystem kodifizierte Achtung der Menschenwürde an den Aufenthaltsstatus zu binden, ist von vorneherein mehr als problematisch. Die sozialpolitische Errungenschaft des grundsätzlichen Rechtsanspruchs kann im Vergleich mit der früheren Almosengabe nicht hoch genug eingeschätzt werden, sorgt sie doch für mehr Sicherheit bei der Erschließung von Sozialleistungen. Der Übergang von Almosen zu einem verbrieften Rechtsanspruch datiert übrigens auf das Jahr 1954. Seinerzeit hat das Bundesverwaltungsgericht aus dem Gebot der Achtung der Menschenwürde einen subjektiv einklagbaren Rechtsanspruch auf die Sicherung eines menschenwürdig notwendigen Lebensunterhalts abgeleitet, der zur Teilnahme am Leben der Gemeinschaft befähigt. Der Rechtsanspruch hat sich dann mit der Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes 1961/62 durchgesetzt, die inhaltliche Ausgestaltung blieb jedoch offen und führt bis heute zu Kontroversen über den Umfang der Hilfe (vgl. Hinrichs 2018: 231f.). Gerade mit Blick auf Scham im Umgang mit Grundsicherungsleistungen tragen Rechtsansprüche dazu bei, diese Hemmschwelle zu senken. Grundsicherungsleistungen werden immer nur nachrangig erbracht, zuvor müssen Eigenmittel, soweit zumutbar die Arbeitskraft, private Unterstützung im sozialen Umfeld und vorrangige Sozialleistungen in Anspruch genommen werden (Althammer et al. 2021: 269). Das Prinzip der Nachrangigkeit oder Subsidiarität setzt primär auf Selbstverantwortung und Selbstzuständigkeit, was u.a. in umfänglichen Mitwirkungspflichten bei der Stellung von Anträgen auf Grundsicherungsleistungen nach §§ 60ff. SGB I zum Ausdruck kommt. In Bezug auf die Rechtsdurchsetzung treten Probleme bei der Einschätzung der Eigenverantwortung auf, die herangezogen wird, um Leistungen zu gewähren oder zu verweigern. Liegt eine mangelnde Mitwirkung vor oder sind die Gründe für das Versäumen eines Termins als gerechtfertigt anzusehen, wenn beispielsweise ein Kind unerwartet erkrankt ist oder Ängste den Behördenbesuch unmöglich gemacht haben?

Grundsicherungsleistungen sind nach § 1 SGB II und § 1 SGB XII explizit darauf ausgerichtet, den Leistungsberechtigten die Mittel für die Führung eines menschenwürdigen Lebens zur Verfügung zu stellen. Das sogenannte soziokulturelle Existenzminimum stellt den Versuch dar, die Menschenwürde sozioökonomisch zu fassen. Es umfasst Mittel für Nahrung, Kleidung, Wohnung und gesundheitliche Versorgung sowie für ein Mindestmaß an Teilhabe. Hierzu zählen Mobilitäts-, Bildungs-, Informations- und Kommunikationsbedarfe und Möglichkeiten, zwischenmenschliche Beziehungen zu

unterhalten sowie kulturelle und Freizeitangebote zu nutzen, geknüpft an empirisch ermittelte Konsumstandards unterer Einkommens- und Verbrauchsgruppen, gekürzt nach normativ-politischen Maßstäben. Die Regelleistung ist umstritten. Kritiker:innen monieren zu Recht, dass sie bei Weitem nicht ausreicht, um ein menschenwürdiges Leben zu führen (stv. Dick 2023). Konflikte auf der Fallebene hinsichtlich der Rechtsdurchsetzung treten zuweilen bei der Anerkennung von Einmal- und Mehrbedarfen auf, beispielsweise wegen einer kostenaufwändigeren Ernährung bei einer bestehenden Erkrankung.

Schließlich ist für die Soziale Beratung der Anspruch leistungsberechtigter Personen auf Beratung ein zentrales Prinzip, das unmittelbare Auswirkungen auf Fragen der Rechtsdurchsetzung hat. Nach § 14 SGB I und den davon ausgehenden Beratungsregelungen in den Einzelgesetzen haben alle Leistungsorganisationen die Pflicht, Ratsuchende bezüglich ihrer Rechte und Pflichten in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beraten, in Frage kommende Leistungsansprüche aktiv zu erkunden und eine günstige Fallkonstellation auch unter Berücksichtigung möglicher Gesetzesänderungen auszuwählen sowie darüber verständlich zu informieren (Papenheim et al. 2018: 187f.). Für die Soziale Beratung resultiert daraus, dass Ratsuchende einerseits qualifiziert an zuständige Stellen verwiesen werden und andererseits darauf geachtet wird, dass die Beratung entsprechend dem gesetzlichen Auftrag dort auch erfolgt. Die Rechtsdurchsetzung durch Fachkräfte der Sozialen Beratung erfordert an dieser Stelle ein Navigationswissen, mit dem Ratsuchende in einem unübersichtlichen Gelände von Leistungsansprüchen und Zuständigkeiten informiert und bei Bedarf zu den einzelnen Behörden begleitet werden.

Die Prinzipien der Grundsicherung stehen für ein differenziertes gesetzlich fundiertes Unterstützungssystem, das allerdings nicht immer reibungslos funktioniert. Die Soziale Beratung steht beim Bemühen um Rechtsdurchsetzung vor diversen Herausforderungen.

4. Herausforderungen der Sozialen Beratung

Trotz des prinzipiellen Beratungsanspruchs und zugänglicher Informationen über Grundsicherungsleistungen nehmen Schätzungen und Simulationsberechnungen zufolge bis zu 60 Prozent der berechtigten Personen die ihnen zustehenden Leistungen nach SGB XII und II nicht wahr (Althammer et al. 2021: 279f.). Bezogen auf die Zahl der Leistungsbeziehenden von rund 6,9 Mio. Personen umfasst die verdeckte Armut damit etwa 4,14 Mio. Menschen. Entscheidend für das hohe Ausmaß an verdeckter Armut sind unterschiedli-

che Zugangsbarrieren, die in der Sozialen Beratung ebenfalls zu berücksichtigen sind. Hierzu zählen insbesondere institutionelle und bürokratische Anforderungen, die teilweise überfordernd sind, fehlende Informationen über infrage kommende Sozialleistungen, die Angst vor Stigmatisierung bei der Inanspruchnahme sozialstaatlicher Leistungen, kulturelle Blockaden, vor allem bei denjenigen, die mit der Behördenkultur in Deutschland nicht vertraut sind, und subjektive Faktoren persönlicher Verunsicherung sowie Resignation im Umgang mit den eigenen Problemen (Papenheim et al. 2018: 217). Im Rahmen des Sozioökonomischen Panels (SOEP) wurden in einem neuen Fragebogenmodul Gründe für die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen erforscht. Die Ergebnisse zeigen, dass insbesondere Personen in einer komplexen Armutslage eher befürchten, von den Behörden ungleich behandelt zu werden. Fehlender Respekt, Schwierigkeiten mit dem Antragsformular und die Sorge vor Stigmatisierung werden als wesentliche Gründe für den Verzicht auf Grundsicherungsleistungen angeführt (vgl. Sielaff/Wilke 2022: 4f.). Eine weitere Barriere liegt in der Sprache. Die Amtssprache deutsch (§ 19 SGB X) macht es für viele, ob mit Deutsch als erster Sprache oder mehr noch mit einer anderen Herkunftssprache, schwierig, sich im verzweigten System der Sozialleistungen zurechtzufinden. In der konkreten Leistungsbearbeitung ist allerdings eine Einzelfallabwägung erforderlich, die ein dogmatisches Beharren auf der Amtssprache Deutsch nicht per se rechtfertigt. Vielmehr ist im Interesse der Verwirklichung sozialer Rechte eine adressatengerechte Kommunikation indiziert (Lehmann 2022: 260). Die Soziale Beratung fungiert gegenüber Ratsuchenden vielfach als Dolmetscherin des Gesetzgebers und der Behörden.

Eine weitere Herausforderung besteht in unterschiedlichen Formen von Diskriminierung, die trotz des Anspruchs auf Gleichbehandlung nach Art. 3 Grundgesetz (GG) insbesondere marginalisierte Gruppen überproportional betrifft. Institutionelle Diskriminierung ist beispielsweise in benachteiligenden gesetzlichen Regelungen für Menschen im Asylverfahren zu verzeichnen, die im Krankheitsfall in einer bestimmten frühen Phase des Verfahrens nur auf rudimentäre Behandlungsleistungen zurückgreifen können. Eine indirekte institutionelle Diskriminierung findet statt, wenn bestehende Regelungen einer Gleichbehandlung unterlaufen werden. Diskriminierung – in welcher Form auch immer – basiert auf negativen Einstellungen und abwertenden Bildern über bestimmte Gruppen wie Wohnungslose, Langzeiterwerbslose oder Menschen mit Migrationshintergrund. Sie findet an vielen Orten und auch in der Sozialen Beratung statt. Insofern ist ein hohes Maß an Sensibilität gefordert, mit der vorhandene und verborgene Einstellungen und Bilder hinsichtlich ihres diskriminierenden Potenzials zu überprüfen sind (Yüksel 2023: 388f.). Wenn Diskriminierungen in der Sozialen Beratung beobachtet werden, sollten Antidiskriminierungsstellen eingeschaltet werden.

Herausforderungen für die Soziale Arbeit ergeben sich daneben aus nur rechtskreisübergreifend zu lösenden Problemen, was in prekären Lebenslagen oft der Fall ist. So kann es bei Wohnungslosigkeit um Fragen der Grundsicherung, der Anbahnung einer Abhängigkeitsbehandlung, der Regelung von Schulden sowie um die Klärung von Unterhaltsfragen gleichermaßen gehen. Wie bereits erwähnt, sind einzelne Sozialleistungsträgerorganisationen hingegen nur verpflichtet, über Rechte und Pflichten im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs differenziert zu beraten. Weiterhin fehlen eine Beratung aus einer Hand und damit ein Fallmanagement, das behördenübergreifend anzulegen ist. Diese Lücke schließen teilweise Soziale Beratungsstellen in freier Trägerschaft, die damit zur Rechtsdurchsetzung beitragen. Sie werden im Rahmen des institutionellen Subsidiaritätsprinzips von öffentlichen Leistungsträgerorganisationen, darunter nach dem SGB II und XII, finanziert. Für eine unabhängige Soziale Beratung in einer rechtskreisübergreifenden Perspektive spricht, dass für die Fallanalyse und die angemessene Hilfeplanung ein umfassendes Bild der Lage in einem sozialdiagnostischen Prozess erarbeitet werden muss, der über das Fachwissen hinaus auch Zeit, Vertrauen und ein entsprechendes Setting voraussetzt, weil Ratsuchende sich häufig erst allmählich öffnen.

Angesichts des Selbstverständnisses der Sozialen Beratung unter Beachtung von Fragen der Rechtsdurchsetzung, der Regelungen im Grundsicherungssystem und der gegenwärtig herrschenden Herausforderungen geht es anschließend um Handlungsmöglichkeiten, die dazu beitragen, gemeinsam mit Ratsuchenden ihre Teilhabemöglichkeiten an den Errungenschaften der Gesellschaft zu verbessern.

5. Handlungsansätze der Sozialen Beratung

Die Realisierung des Anspruchs der Rechtsdurchsetzung in der Sozialen Beratung setzt eine sozialanwaltliche Interessenvertretung voraus, die Ratsuchende mit ihren Themen, Problemen und Anliegen gegenüber den Behörden und der Öffentlichkeit sichtbar und vernehmbar macht. Ein sozialanwaltliches Vorgehen umfasst sozialadministrative Kompetenzen, im einzelnen Gesetzeskenntnisse, ein fundiertes Behördenwissen, einen kompetenten Umgang mit diversen Antragsverfahren, die Fähigkeit zur Kontrolle behördlicher Entscheidungen einschließlich Kenntnissen über Rechtswege bei ausbleibenden oder fehlerhaften Bescheiden (Ansen 2022: 115f.). Zunächst geht es darum, Ratsuchenden entsprechende Fähigkeiten zu vermitteln, so dass sie ihre Interessen selbständig vertreten können. Nur wenn dies nicht reicht, kommt nachrangig eine stellvertretende Interessenvertretung in Frage, die der unmittelbaren Verbesserung der Lebensumstände dient (Urban-Stahl

2018: 473f.). Die Soziale Beratung trägt auf diesem Weg dazu bei, aus formalen Rechten tatsächliche Zugänge zu Leistungen zu machen. Aus „law in the books“ wird auf diesem Weg „law in action“ und ein realer Rechtszugang. Der Anspruch besteht darin, für eine verfahrensgerechte, diskriminierungsfreie und materiell richtige Entscheidung einzutreten (Wrase et al. 2021: 48f.). Insbesondere marginalisierten Gruppen bleibt ein fallangemessener Rechtszugang allzu häufig vorenthalten, weil ihnen Wissen um Rechte, persönliche Stabilität und Durchsetzungsfähigkeit, Handlungsfähigkeit, wirtschaftliche Mittel zur Rechtsdurchsetzung oder soziale Unterstützung in ihrem persönlichen Lebensumfeld fehlen. Die Soziale Beratung fungiert hier kompensatorisch. Die Mobilisierung sozialer Rechte durch die Soziale Beratung im Vorfeld der Justiz setzt drei Schritte voraus: erstens „Naming“, womit Individuelle Rechtsverletzungen erkennbar gemacht werden; zweitens „Blaming“, die Zuschreibung von Verantwortlichkeit; und drittens „Claiming“, also die Geltendmachung von Ansprüchen (a.a.O.: 53).

Über die unmittelbare Leistungserschließung hinaus zählt zu den Handlungsansätzen eine Ombudsfunktion. Ratsuchende finden in Sozialen Beratungsstellen eine Anlaufstelle, in der sie Beschwerden vortragen und um Unterstützung bei der Realisierung ihrer Rechte nachsuchen. Soziale Beratungsstellen, die diese Aufgabe einer unabhängigen Clearingstelle längst erfüllen und dafür eine weitergehende Unterstützung durch die Leistungsträgerogaganisationen benötigen, stehen für eine Variante des sozialen Verbraucherschutzes. Sie gleichen ein Machtgefälle zwischen Ratsuchenden und Leistungsträgerorganisationen sowie Diensten und Einrichtungen aus (Urban-Stahl 2018: 84f.) Auf diesem Weg wird die Sozialverwaltung kontrolliert, was sicherlich zu einer Verbesserung der Qualität ihrer Arbeit beiträgt. In skandinavischen Ländern ist diese Kontrollfunktion schon seit vielen Jahren sehr erfolgreich etabliert. Die Vertretung der Interessen der Ratsuchenden setzt eine unabhängige Soziale Beratung voraus, an der auch die Sozialleistungsträgerorganisationen interessiert sein sollten. Denn wenn es gelingt, Konfliktfälle zu regeln, werden Rechtsstreitigkeiten deutlich seltener. Auch die Justiz mit ihren völlig überlasteten Sozialgerichten profitiert von der Sozialen Beratung in dieser Funktion.

Der politische Handlungsradius der Sozialen Beratung ist aufgrund ihrer Ausrichtung auf die Fallebene zwar begrenzt, sollte aber keinesfalls aus dem Blick geraten. Folgende Aspekte sind hier zu nennen:

(1) **Problemlösungsdringlichkeit**: Aufzeigen eines dringlichen sozialpolitischen Handlungsbedarfs im Vergleich mit anderen Bedarfen. Zu verdeutlichen ist, inwieweit für zentral erachtete sozialpolitische Ziele wie beispielsweise die Wahrung der Würde aller Menschen durch eine zu geringe und für manche Gruppen wie insbesondere Personen mit einem pre-

kären Aufenthaltsstatus fehlende Grundsicherung verpasst werden. Hierbei geht es darum, das Problembewusstsein der Entscheidungsträger:innen zu schärfen.

(2) **Problemlösungsfähigkeit**: Deutlich gemacht werden auf dieser Ebene vorhandene wirtschaftliche und sozialpolitische Mittel der Problemlösung und die Potenziale von Interventionen in Bezug auf soziale, kulturelle, humane, wirtschaftliche und politische Effekte, die mit einer ausreichenden Grundsicherung einhergehen.

(3) **Problemlösungsbereitschaft**: Hier kommt es darauf an, die Bereitschaft für entsprechende politische Entscheidungen zu fördern, die in der Sozialpolitik immer auch den Einsatz und gegebenenfalls die Umverteilung von Ressourcen implizieren (Althammer et al. 2021: 122f.).

Die politische, eng an Fallerfahrungen orientierte Soziale Beratung trägt überdies durch die Erschließung von Forschungsergebnissen zu einer Verbesserung der Administration der Grundsicherung bei. Lässt man in Armut lebende Menschen über wünschenswerte Veränderungen zu Wort kommen, wie in der bereits erwähnten Erhebung von Gründen für die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen im Sozioökonomischen Panel, so landet man bei ganz pragmatischen Vorschlägen. Sie fordern in der Erhebung einfachere Formulare und auch digitale Komponenten im Antragsverfahren, insgesamt mehr Aufklärung und Transparenz sowie persönliche Beratung und Unterstützung (Sielaff/Wilke 2022: 13). Diese Vorstellungen entsprechen Befunden zu erfolgreichen Ansätzen zur Überwindung von Armut. So bietet es sich vor dem Hintergrund alltäglicher Erfahrungen mit der Sozialbürokratie an, die Erkenntnisse der Ökonom:innen Banerjee und Duflo (2022) über einen menschenwürdigen Umgang mit in Armut lebenden Menschen für die hiesigen Verhältnisse zu adaptieren und breit zu kommunizieren. Vorgeschlagen wird das folgende Maßnahmenbündel, mit dem die Grundsicherung unter Beachtung einer immer noch hohen verdeckten Armut, der Überforderungen vieler Ratsuchender mit den administrativen Abläufen und dem Gefühl der Ohnmacht in ihrer Praxis deutlich verbessert werden könnte:

- In Öffentlichkeitskampagnen sollten Informationen über Unterstützungsangebote angemessen vermittelt und falsche Informationen korrigiert werden.
- Überfordernde Anforderungen sollten vermieden werden. Stattdessen geht es um Formen der Unterstützung, die eine unmittelbare Entlastung im Alltag darstellen, beispielsweise Zugänge zu Sozialleistungen oder die Verbesserung der Arbeits- und Wohnsituation.
- Armutsüberwindende Maßnahmen würden in ihrer Wirksamkeit verbessert, wenn sie an die Lebenswirklichkeit der Menschen anschließen und mit den Adressat:innen abgestimmt werden.

- Schließlich wird aus unterschiedlichen Forschungsbefunden abgeleitet, dass es darauf ankommt, die Amtsführung zu verbessern, Regelungen und Gesetze einzuhalten und negative Klischeevorstellungen über auf Unterstützung angewiesene Menschen zu überwinden (Banerjee/Duflo 2012: 346f.).

Es geht also nicht darum, die Bürokratie zu bekämpfen oder als Gegnerin zu betrachten. Das machen schon diejenigen, die sie immer weiter kommerzialisieren und privatisieren. Sondern es geht ganz im Gegenteil darum, bürokratisch berechenbare Strukturen zu erhalten, in denen Menschen, die auf Unterstützung angewiesen sind, auf Menschen treffen, die ihr Mandat darin sehen, allen die sozialstaatlich vorgesehenen und intendierten Hilfen für die Entfaltung ihrer Potenziale und die Teilhabe an den Errungenschaften der Gesellschaft zukommen zu lassen. Eine in diesem Sinne agierende Verwaltung berücksichtigt in ihren Reaktionen durch die Nutzung von Ermessensspielräumen die Umstände von Einzelfällen. Die Umsetzung eines so verstandenen Verwaltungshandelns fordert ein Ethos der persönlichen Verantwortung von Mitarbeiter:innen (Seibel 2017: 78f.). Die Soziale Beratung mit ihrem Anspruch auf Rechtsdurchsetzung ist eine Partnerin der Sozialbürokratie und dort, wo es geboten ist, eine Korrekturinstanz.

6. Ausblick

Die Soziale Beratung als eine Instanz der Rechtsdurchsetzung ist mit vielen Details des Grundsicherungssystems befasst. Dabei kann der Blick für weiterreichende Vorstellungen und Phantasien auf der Strecke bleiben. Umso wichtiger ist es, an einem kritischen Anspruch festzuhalten, in Problemen Ratsuchender gesellschaftliche Einflüsse und Ausschlussmechanismen aufzudecken und Ideen zu entwickeln, die über das Gegebene hinausweisen (Maurer 2015: 83f.). Angeregt wird, die Gesellschaft in ihrer aktuellen Verfassung einschließlich ihrer Institutionen nicht als Endpunkt einer Entwicklung zu verstehen, sondern Bilder und damit Ansatzpunkte für Verhältnisse zu entwickeln, die menschliche Bedürfnisse erfüllen und soziale Probleme nicht für unverrückbar halten (Mulally/Dupré 2019: 298). Auf der Mikroebene der Sozialen Beratung sind Elemente dieser Anregungen umsetzbar, wie Studien zur *street-level bureaucracy* unterstreichen (Lipsky 2010: 14f.). Fachkräfte wie Berater:innen werden darin als politische Akteur:innen verstanden, die durch die Ausschöpfung von Ermessensspielräumen unter primärer Würdigung der Bedürfnisse der Adressat:innen zu einer Verbesserung von Lebensumständen ebenso beitragen wie durch Einflussnahmen auf die

Institutionen- und Behördenpolitik zu einer verbesserten Form der Leistungserbringung insgesamt, auch wenn Interessengegensätze zwischen Ratsuchenden und denjenigen, die behördliche Vorgaben zu berücksichtigen haben, nicht immer auflösbar sind.

Literaturverzeichnis

Althammer, Jörg/Lampert, Heinz/Sommer, Maximilian (2021): Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler.

Ansen, Harald (2022): Das Recht auf Unterstützung. Stuttgart: Kohlhammer.

Ansen, Harald (2023): Sozialberatung. In: van Rießen, Anne/Bleck, Christian (Hrsg.): Handlungsfelder und Adressierungen der Sozialen Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer, S. 159-167.

Banerjee, Abhijit V./Duflo, Esther (2012): Poor Economics. München: Knaus.

Becker, Peter (2022): Abgrenzungen der Existenzsicherungssysteme untereinander und gegenüber „verwandten" Systemen – Teil 3. In: ZFSH SGB – Zeitschrift für die sozialrechtliche Praxis 10, S. 560-570.

Bertram, Jan (2022): Armut von Geflüchteten. In: Marquardsen, Kai (Hrsg.): Armutsforschung. Baden Baden: Nomos, S. 295-308.

Diakonie Hamburg (2022): Unterstützungsbedarfe für EU-Bürger*innen in prekären Lebenslagen in Hamburg. Eine Studie der Diakonie Hamburg. Autor*innen: Kovacheva, Vesela/Cyrus, Norbert. https://www.diakonie-hamburg.de/de/veranstaltung/Unterstuetzungsbedarfe-von-EU-Buergerinnen-in-prekaeren-Lebenslagen-2022.08.16/ [Zugriff: 24.03.2022].

Dick, Judith (2023): Bürgergeld. In: Socialnet Lexikon https://www.socialnet.de/lexikon/29571 [Zugriff: 28.02.2023].

Feltham, Collin (2013): Counselling und Gesellschaft: Eine kritische Typologie kulturell-gesellschaftlicher Deutungskategorien zum Umgang mit psychischem Leid. In: Nestmann, Frank/Engel, Frank/Sickendiek, Ursel (Hrsg.): Das Handbuch der Beratung. Band 3. Tübingen: dgvt-Verlag, S. 1789-1804.

Fisher, Roger/Ury, William/Patton, Bruce (2018): Das Harvard-Konzept. Frankfurt, New York: Campus.

Forst, Rainer (2021): Die noumenale Republik. Frankfurt: Suhrkamp.

Habermas, Jürgen (2022): Ein neuer Strukturwandel der Öffentlichkeit und deliberative Politik. Frankfurt: Suhrkamp.

Herriger, Norbert (2020): Empowerment in der Sozialen Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer.

Hinrichs, Knut (2018): Die Entwicklung des Rechts der Armut zum modernen Recht der Existenzsicherung. In: Huster, Ernst-Ulrich/Boeck, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard (Hrsg.): Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung. Wiesbaden: Springer, S. 223-252.

Honneth, Axel (1994): Der Kampf um Anerkennung. Frankfurt: Suhrkamp.

Kaminsky, Carmen (2018): Soziale Arbeit – normative Theorie und Professionsethik. Freiburg: Verlag Barbara Budrich.

Lehmann, Jens-Torsten (2022): Sprachbarriere bei Behördenkontakt – Zugleich Anmerkung zum Urteil des LSG Berlin Brandenburg vom 11.5.2022 – L 18 AL 25/21. In: info also 6, S. 259-265.
Lipsky, Michael (2010): Street-Level Bureaucracy. New York: Russel Sage Foundation.
Maurer, Susanne (2015): Gesellschaftliches Bewusstsein und kontaktvolle Präsenz – Soziale Arbeit als ‚verlässliche Kooperation'?. In: Hußmann, Marcus/Kunstreich, Tim (Hrsg.): Membership und soziale Gerechtigkeit. Weinheim, Basel: Beltz JUventa, S. 81-96.
Mullaly, Bob/Dupré, Marylin (2019): The New Structural Social Work. Oxford: Oxford University Press.
Naake, Beate (2021): Rechtsverwirklichung. In: Amthor, Ralph/Goldberg, Brigitta/Hansbauer, Peter/Landes, Benjamin/Wintergerst, Theresia (Hrsg.): Kreft/Mielenz Wörterbuch Soziale Arbeit. Weinheim, München: Beltz Juventa, S. 693-694.
Oberlies, Dagmar (2022): Rechtlich fundierte Sozialarbeit – ein Beitrag zum Professionsverständnis. In: Von Boetticher, Arne/Kötter, Ute/Palsherm, Ingo (Hrsg.):
Soziale Arbeit und Recht – Vermittlung zwischen den Welten? Frankfurt: Fachhochschulverlag, S. 86-94.
Papenheim, Heinz-Gert/Baltes, Joachim/Palsherm, Ingo/Kessler, Rainer (2018): Verwaltungsrecht für die soziale Praxis. Frankfurt: Fachhochschulverlag.
Schäfer, Peter (2022): Zum Verhältnis zwischen Recht und Sozialer Arbeit unter besonderer Berücksichtigung des Rechtsdienstleistungsgesetzes (RDG). In: von Boetticher, Arne/Kötter, Ute/Palsherm, Ingo (Hrsg.): Soziale Arbeit und Recht – Vermittlung zwischen den Welten? Frankfurt: Fachhochschulverlag, S. 206-219.
Seibel, Wolfgang (2017): Verwaltung verstehen. Frankfurt: Suhrkamp.
Sielaff, Mareike/Wilke, Felix (2022): Die Nichtinanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen. Einschätzungen, Begründungen und Veränderungsvorschläge aus Sicht der Bürger:innen. Working Paper. https://www.researchegate.net/publication/360070221 [Zugriff: 13.03.2023].
Spannagel, Dorothee/Zucco, Aline (2022): WSI-Verteilungsbericht 2022: Armut grenzt aus. In: WSI Mitteilungen 6, S. 465-473.
Staub-Bernasconi, Silvia (2018): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Opladen, Toronto: Verlag Barbara Budrich.
Stimmer, Franz/Ansen, Harald (2016): Beratung in psychosozialen Arbeitsfeldern. Stuttgart: Kohlhammer.
Urban-Stahl, Ulrike (2018): Anwaltschaft. In: Otto, Hans-Uwe et al. (Hg.) (2018): Handbuch Soziale Arbeit. München: Ernst Reinhardt Verlag, S. 78-87.
Yüksel, Gökcen (2023): Diskriminierung. In: van Rießen, Anne/Bleck, Christian (Hrsg.): Handlungsfelder und Adressierungen der Sozialen Arbeit. Stuttgart: Kohlhammer, S. 388-394.
Wrase, Michael/Thies, Leonie/Behr, Johanna/Stegemann, Tim (2021): Gleicher Zugang zum Recht. In: APuZ 37, S. 48-54.

III Einblicke in die Praxis

Soziale Teilhabe durch umfassende und mehrsprachige Beratung: Die „Multinationale Informations- und Anlaufstelle für EU-Bürger*innen“ in Frankfurt am Main

Regina Klinke und Vesela Zaharieva

Die „Multinationale Informations- und Anlaufstelle für EU-Bürger*innen“ MIA ist eine Beratungsstelle für EU-Bürger: innen in prekären Lebens- und Wohnverhältnissen in Frankfurt am Main und bietet herkunftssprachliche Erstinformation sowie Beratung und Unterstützung in aktuell neun EU-Sprachen an (Bulgarisch, Rumänisch, Polnisch, Portugiesisch, Spanisch, Kroatisch, Englisch, Italienisch und Deutsch). Trägerorganisationen der Beratungsstelle sind der Caritasverband Frankfurt, dem die Geschäftsführung obliegt, und das Diakonische Werk für Frankfurt und Offenbach. Die Arbeit der Beratungsstelle wird durch die Stadt Frankfurt unterstützt.

MIA wurde am 01.02.2016 im Rahmen des Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (kurz: EHAP) gegründet. Die Finanzierung über EHAP lief bis zum 31.12.2018. In diesem Zeitraum wurden 2,8 Stellen in der Beratung und 2 Stellen für Sozialhelfer:innen gefördert. Die Stellen wurden in Teilzeit besetzt. Zwischen 2016 und 2018 umfasste das Team von MIA sechs Mitarbeiter:innen, die insgesamt zehn EU-Sprachen abdecken konnten. Wohnungslose und bedürftige Migranten:innen aus anderen EU-Staaten konnten dadurch zum ersten Mal in Frankfurt am Main in ihrer Muttersprache eine kompetente und zuverlässige Aufklärung darüber bekommen, wie die deutsche Gesellschaft und das Sozialsystem funktionieren. Sie konnten in einer für sie verständlichen Art und Weise umfassend über den Wohnungs- und Arbeitsmarkt sowie über die vorhandenen Hilfsangebote informiert werden. Die Nachfrage nach diesem Angebot und die Erfahrungen aus der Anfangsphase des Projektes machten den Bedarf an einer kompetenten und v.a. mehrsprachigen Hilfe für Unionsbürger:innen auch für die Stadtpolitik deutlich. So entschied die Stadt Frankfurt am Main, MIA nach dem Auslaufen der EHAP-Förderung ab 2019 weiter zu finanzieren.

EU-Bürger:innen haben aufgrund des Grundsatzes der sogenannten Freizügigkeit von Arbeitskräften (Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU) freien Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Wenn sie jedoch formal keine Arbeitnehmer:innen sind, haben sie keinen Anspruch auf finanzielle

Unterstützung. Wenn sie keine reguläre Beschäftigung finden oder ihr Job gekündigt wird, kommen sie auch aufenthaltsrechtlich in eine prekäre Lage. Eine Beratung, die einerseits Motivation schafft und Ressourcen zur Selbsthilfe mobilisiert und andererseits professionelle Unterstützung, Übersetzung und Aufklärung leistet, ist sehr hilfreich beim Finden von Wegen aus der Prekarität. Das Beratungsangebot von MIA umfasst Unterstützung bei der Arbeitssuche, der Jobbewerbung, der Kommunikation mit Behörden und Arbeitgeber:innen, der Klärung eventuell bestehender Ansprüche auf staatliche Transferleistungen, der Förderung des Spracherwerbs, sowie direkte Hilfe bei einem drohenden Wohnungsverlust oder bei der Wohnungssuche. Neben diesen komplexen Hauptaufgaben der Berater:innen und der Sozialhelfer:innen von MIA gibt es weitere Tätigkeiten, deren Ziel es ist, die bedürftigen EU-Bürger:innen zu stärken und sie besser und/oder schneller in die Gesellschaft einzubeziehen. Allein schon das Zuhören und die Kommunikation in der Muttersprache sind oft der Schlüssel zur besseren Selbsteinschätzung und zur Mobilisierung der persönlichen Ressourcen. Die Freiheit, die das Freizügigkeitsrecht allen EU-Bürger:innen gibt, aber auch die damit verbundenen Hindernisse sind für manche dieser Menschen eine große Herausforderung. Ohne verständliche Information, Beratung und konkrete Hilfestellung sind nur wenige Menschen aus dieser Gruppe in der Lage, ihre Chancen auf Integration wahrzunehmen. Dementsprechend ist ein Hauptbestandteil der Arbeit bei der MIA die motivierende Gesprächsführung.

In Frankfurt am Main bestehen Hilfsangebote für Migrant:innen und Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe seit Jahren ohne Vernetzung nebeneinander. In den Tagesstätten der Wohnungslosenhilfe halten sich viele Migrant:innen auf, die die günstigen Versorgungsangebote nutzen, darunter auch viele EU-Bürger:innen. Bei der Straßensozialarbeit der Wohnungslosenhilfe werden häufig Personen angetroffen, mit denen die sprachliche Verständigung nur schlecht funktioniert. MIA ist ein wichtiges Bindeglied zwischen der klassischen Migrationsberatung und der Wohnungslosenhilfe, weil die Zusammenarbeit mit der Wohnungslosenhilfe in Kombination mit der kompetenten Sozialberatung die Verständigung in den Tagesaufenthalten und auf der Straße ermöglicht.

Inzwischen ist MIA weit über die Wohnungslosenhilfe und die Migrationsberatungsstellen hinaus bekannt und wird für die Unterstützung von Beratungsleistungen und fachliche Informationen zum EU-Recht auch angefragt von Sozialrathäusern, Jobcentern, von der Arbeitsagentur, von Arbeitgeber:innen, Krankenhäusern, Krankenkassen, Wohnbaugesellschaften, Schulen, Jugendämtern, Gerichten, Justizvollzugsanstalten, Gewerkschaften und anderen Institutionen. Die Mitarbeiter:innen der MIA werden oft als Referent:innen eingeladen, um sowohl bei verschiedenen Arbeitskreisen der Migrationsberatungsdienste und der Wohnungslosenhilfe als auch im Studiengang Soziale Arbeit an der Fachhochschule Frankfurt am Main über die

Arbeit mit EU-Migranten:innen zu berichten. Der Tätigkeitsbereich der Sozialberater:innen umfasst auch die Teilnahme an Fachstudien sowie Interviews und Informationsveranstaltungen für Klient:innen und Kolleg:innen.

Die Kooperations- und Vernetzungsarbeit mit anderen Unterstützungsstrukturen in Frankfurt am Main ist grundlegend für die erfolgreiche Arbeit mit bedürftigen und wohnungslosen EU-Bürger:innen. MIA hat deshalb in den letzten Jahren eine enge Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe aufgebaut: mit der *Elisabeth-Straßenambulanz* (ESA, zur Arbeit der ESA den Beitrag von Goetzens und Speck in diesem Band), mit dem Zentrum für wohnungslose Männer bei der Diakonie *WESER5*, mit dem *Frauenzentrum ZeFra*, mit dem Beratungszentrum *CASA21* beim Caritasverband e.V., mit verschiedenen freien Trägern von Hilfsangeboten für die betroffenen Gruppen, wie z.B. mit dem Projekt *Faire Mobilität*, dem interkulturellen Beratungszentrum für Migrantinnen *FIM e.V.*, dem *Förderverein Roma*, dem *Internationalen Familienzentrum e. V. (IFZ)* und mit vielen mehr.

Neben der fachlichen und der sprachlichen Kompetenz bietet MIA auch länderspezifische Kenntnisse und Kontakte zu Behörden in den Heimatländern oder zu Konsulardiensten in Deutschland, wenn z.B. einem:r wohnungslose:n EU-Bürger:in ein Ausweisdokument neu ausgestellt werden muss, ein Versicherungsverlauf im Ausland geklärt werden soll oder die Rückkehr bzw. Fallübernahme im Herkunftsland organisiert werden muss. Bei vielen wohnungslosen Migrant:innen ermöglicht das Ausstellen eines neuen Ausweisdokumentes – manchmal nach vielen Jahren – das Zurückkehren in die Normalität und in die Gesellschaft. Diese Normalisierung wirkt sich positiv auf die Arbeitssuche und auf den Zugang zu Unterstützungsleistungen aus und ist daher ein sehr wichtiger Teil der Arbeit mit den wohnungslosen EU-Migrant:innen.

Die Expertise der MIA-Mitarbeitenden beinhaltet das Wissen über die unterschiedlichen Sozialsysteme und die kulturellen Besonderheiten in den Herkunftsländern. Jedes EU-Land hat spezifische Kranken- und Rentenversicherungssysteme, die einer permanenten Weiterentwicklung unterliegen. Nur mit den entsprechenden Sprachkenntnissen kann dieses Wissen aktuell gehalten werden, was notwendig ist, um die Ratsuchenden über ihre diesbezüglichen Rechte und Möglichkeiten in den Herkunftsländern kompetent informieren zu können. Um dieses spezielle Wissen bezüglich der Sozialsysteme in den anderen EU-Ländern anzupassen und Kontakte zu vertiefen, haben die Mitarbeiter:innen der MIA im Sommer 2022 an einer Exkursion nach Rumänien teilgenommen, die gemeinsam mit Kolleg:innen der Wohnungslosenhilfe der Diakonie Frankfurt und Offenbach organisiert wurde. Eine Sozialberaterin der MIA hat zusammen mit ihren Kolleg:innen vom Diakoniezentrum *Weser5* und dem aufsuchenden Sozialdienst am Frankfurter Flugha-

fen verschiedene Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe in Bukarest besucht. Erfahrungen und Informationen über die Sozialarbeit in Frankfurt am Main und in Bukarest wurden ausgetauscht und Kontakte mit dem dortigen Hilfesystem und zu den Sozialbehörden aufgebaut. Die transnationale Zusammenarbeit soll zu einer Verbesserung der Beratungsprozesse führen und im Fall einer geplanten Rückkehr nach Rumänien die Situation der Klient:innen deutlich verbessern. Weitere Kooperationsveranstaltungen mit Organisationen in anderen EU-Mitgliedsstaaten sind in Planung.

Die Corona-Pandemie hat für die Klient:innen und die Mitarbeiter:innen der MIA neue Herausforderungen und Schwierigkeiten mit sich gebracht. Viele von den in Frankfurt am Main arbeitenden EU-Bürger:innen haben in der Pandemie ihre Arbeitsplätze verloren und sind in ihre Heimatländer zurückgekehrt, weil sie ihren Lebensunterhalt hier nicht mehr bestreiten konnten. Andere durften das unterstützende Hilfesystem nicht mehr nutzen, mussten ihre Unterkünfte räumen und landeten teils auf der Straße. Gleichzeitig waren in dieser Zeit viele Behörden und Fachberatungsstellen geschlossen oder sie haben stark eingeschränkte Öffnungszeiten eingeführt. MIA hat – wie auch andere Einrichtungen und Dienste der Wohnungslosenhilfe – durchgehend Beratung in Präsenz angeboten, die von bedürftigen EU-Bürger:innen vermehrt nachgefragt wurde. Aufgrund von Zugangsbeschränkungen bei Ämtern und Behörden ist die Nachfrage nach den Beratungsleistungen der MIA stark angestiegen. In Zeiten des Lockdowns sprachen bei der MIA vermehrt Ratsuchende vor, die sonst in anderen Migrationsberatungsstellen beraten werden. Zusätzlich zur erhöhten Nachfrage und der besonderen Erschwernis aufgrund der Hygiene- und Schutzmaßnahmen hat das Leben unter Pandemiebedingungen noch in einem weiteren Bereich Herausforderungen mit sich gebracht: Ebenso wie in anderen Arbeitsfeldern hat sich auch in der Sozialarbeit die Digitalisierung beschleunigt. Wenn die bedürftigen Menschen der deutschen Sprache kaum mächtig sind und über keine digitale Ausstattung verfügen, verstärken sich ihre Probleme im Zugang zu Leistungen. Problematisch waren v.a. die sich immer wieder ändernden Corona-Regeln, die Schutzbestimmungen und Zugangsbeschränkungen bei Behörden und sozialen Einrichtungen. So musste MIA in dieser Zeit in den jeweiligen Sprachen die aktuellen Regeln und Corona-Schutzmaßnahmen erläutern, diverse Online-Termine vereinbaren und im Namen der Klient:innen digital und telefonisch mit den Behörden kommunizieren. Da die Zuverlässigkeit und Vertrauenswürdigkeit der Beratung der MIA weithin Anerkennung genießt, konnte besonders in der Zeit der Pandemie der Unwissenheit und der Fake-Information einigermaßen erfolgreich entgegengetreten werden. Viele der Klient:innen haben sich z.B. erst zu einer Impfung entschlossen, nachdem es gelungen war, in einem ausführlichen Gespräch alle Bedenken und Unsicherheiten auszuräumen.

Neben der Pandemie ist auch für EU-Bürger:innen aus anderen Mitgliedstaaten der Krieg in der Ukraine mitsamt der damit einhergehenden Preissteigerung und Energiekrise ein Thema mit stark steigender Relevanz. Viele haben Angst, die hohen Lebenshaltungskosten nicht mehr stemmen zu können. Die Anzahl an Ratsuchenden hat sich nochmals erhöht. In der Beratung bei MIA erfahren sie in ihren Muttersprachen, welche finanziellen Entlastungsangebote auch ihnen offenstehen. Da sich die politische und wirtschaftliche Situation in den EU-Herkunftsländern voraussichtlich weiter verschlechtern wird, rechnen die Mitarbeitenden der MIA mit einer weiteren Zunahme an Ratsuchenden. Um die steigende Nachfrage auch zukünftig angemessen bewältigen zu können und die Unterstützungsleistungen für diese vulnerable Personengruppe auch für die Zukunft zu sichern, wird die MIA zusätzliche personelle Ressourcen benötigen.

Gesundheit ist ein Menschenrecht: Erfahrungsbericht aus der Elisabeth-Straßenambulanz, Caritasverband Frankfurt am Main

Maria Goetzens und Carmen Speck

Das Leben auf der Straße oder in Sammelunterkünften, in Notunterkünften oder Wohnheimen stellt eine große gesundheitliche Belastung dar und ist häufig mit einer Vielzahl von Gesundheitsproblemen verbunden (Gerull 2018: 18; 21). Der wissenschaftliche Kenntnisstand zur medizinischen Situation von wohnungslosen Menschen ist in den letzten Jahren gewachsen, bleibt jedoch weiterhin recht überschaubar. Bei wohnungslosen Menschen zeigt sich eine erhöhte Prävalenz für psychische (Bertram et al. 2022: 867; Schreiter et al. 2017: 669; Torchalla et al. 2004: 228) und somatische Erkrankungen (Bertram et al. 2022: 867; Salize et al. 2002: 1593; Schindel et al. 2020: 1198-2000). Der Zugang zur medizinischen Versorgung – insbesondere jener wohnungsloser EU-Migrant:innen – ist oft eingeschränkt und deren qualitatives Niveau lässt zu wünschen übrig, was zu hoher Morbidität und erhöhter Mortalität führt (Bertram et al. 2022: 867; Meller et al. 2000: 543; Hajek et al. 2022: 674; Aldridge et al. 2018: 241).

Die Elisabeth-Straßenambulanz (ESA), eine Einrichtung im Caritasverband Frankfurt am Main, befasst sich seit 1993 mit dieser Realität. Sie bietet kranken Menschen in Wohnungsnot eine medizinisch-pflegerische Erst- und Grundversorgung, medizinische Beratung, vorbeugende Maßnahmen, Facharztsprechstunden, Physiotherapie sowie eine zahnmedizinische Erst- und Grundversorgung in eigenen Ambulanzräumen an. Darüber hinaus wird durch das Angebot der aufsuchenden Arbeit mit dem Ambulanzpflegebus insbesonderen obdachlosen Menschen an ihrem aktuellen Aufenthaltsort ein medizinisch-pflegerisches Angebot gemacht. Die Barrieren zur Inanspruchnahme medizinischer Hilfestellungen werden abgebaut. Für die Einrichtung liegt eine Kassenzulassung über die Kassenärztliche und Kassenzahnärztliche Vereinigung vor. Das medizinische Fachpersonal arbeitet im Team von haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter:innen. Die Arbeit erfolgt in enger Vernetzung mit den anderen Diensten der Wohnungslosenhilfe und weiteren Diensten der Caritas sowie anderen Trägern. Die ESA ist Mitglied in der AG Medizinische Versorgung wohnungsloser Menschen innerhalb der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe und orientiert sich an den dort entwickelten Standards und Empfehlungen.

Durchschnittlich werden pro Jahr zwischen 1200 und 1400 Patient:innen von der ESA behandelt. Die Zahlen aus dem Jahr 2021 veranschaulichen, welche Herausforderungen und Anforderungen diese Arbeit kennzeichnen: 47 % aller Patient:innen waren obdachlos, weitere 44 % wohnungslos[1]. Nicht nur die Unterkunftssituation der Betroffenen sondern auch ihr Lebensunterhalt ist prekär. Nur knapp 5 % aller Patient:innen waren in einem festen Arbeitsverhältnis, 21 % erhielten Transferleistungen. 74 % lebten vom Flaschensammeln, Betteln, von Prostitution oder Einkünften aus irregulären Arbeitsverhältnissen.

Der Anteil der zum Zeitpunkt der Behandlungsbedürftigkeit krankenversicherten Patient:innen lag bei nur 32 %. Knapp 1,5 % (17 Personen) hatten Beitragsschulden bei den gesetzlichen Krankenkassen und dadurch einen eingeschränkten Leistungsanspruch.

Der Frauenanteil lag mit etwa 21 % etwas unter dem bundesweiten Durchschnitt (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) 2022: 7). Das Durchschnittsalter betrug 46 Jahre. Der Anteil der Neupatient:innen von 45 % zeigt eine große Mobilität des Personenkreises. Über die Jahrzehnte blieb die Anzahl der Patient:innen mit deutscher Staatsbürgerschaft stabil. Der relative Anteil dieser Gruppe am gesamten Patient:innenstamm verringerte sich jedoch stetig aufgrund der laufenden Zunahme der Zahl der Personen aus dem Ausland. Dieser relative Anteil lag 2021 bei 28 %. Seit der EU-Osterweiterung liegt der Anteil der EU-Bürger:innen konstant bei knapp unter 50 %. Eine kontinuierliche Zunahme ist bei der Anzahl der Personen aus Drittstaaten zu beobachten. 2021 waren es 23 %. Damit in Verbindung ist auch ein Anstieg des Anteils der Personen ohne regulären Aufenthalt zu konstatieren, der mit 12 % höher lag als in den Vorjahren.

Pro Kalenderjahr werden in der ESA durchschnittlich 10.000 Behandlungseinheiten erbracht. Diese Zahl umfasst pflegerische, ärztliche, zahnärztliche und physiotherapeutische Behandlungen. Zusätzlich dazu wurden 2021 mit dem Ambulanzpflegebus oder per Fahrrad über 500 Patient:innenkontakte und -behandlungen auf der Straße oder in Tagesstätten geleistet.

Ein Blick auf die erhobenen Diagnosen gibt Aufschluss über das breite Spektrum der Erkrankungen, die bei Menschen in Wohnungsnot und insbesondere bei obdachlosen Menschen zu beobachten sind: Zu den häufigsten Diagnosen zählen „Psychische und Verhaltensstörung durch Alkohol“, Herz-Kreislauf- und Stoffwechselerkrankungen sowie infektiöse Erkrankungen.

1 Als wohnungslos werden in diesem Beitrag alle Menschen bezeichnet, die keinen Mietvertrag haben. Sie leben beispielsweise in einer Notunterkunft, einer stationären oder einer kommunalen Einrichtung oder bei Freund:innen. Obdachlos sind Menschen, die keinen festen Wohnsitz und keine Unterkunft haben. Sie übernachten im öffentlichen Raum wie Parks, Gärten oder U-Bahnstationen.

Für die Studie „Zum Gesundheitsstatus obdachloser Menschen im Raum Frankfurt am Main“ wurden die Ergebnisse der „Gesundheitschecks“, d.h. der medizinischen Untersuchungen an obdachlosen Menschen in Frankfurt während der Wintermonate in den Jahren 2013 bis 2020, ausgewertet (Goetzens et al. 2021). Auch hier wurden am häufigsten (70 %) Diagnosen der Gruppe F (nach ICD 10) Psychische und Verhaltensstörungen gestellt. Knapp ein Drittel aller erhobenen Diagnosen (32 %) waren den infektiösen und parasitären Erkrankungen zuzuordnen. Bei 7 % der untersuchten Personen wurde Parasitenbefall (Haar- und/oder Kleiderläuse) und bei 27 % Fußpilz attestiert. Jede fünfte Diagnose (21 %) lag im Bereich der endokrinen Ernährungs- und Stoffwechselkrankheiten. Im Vergleich zur deutschen Gesamtbevölkerung zeigt sich bei den Patient:innen der ESA ein deutlich erhöhter Alkohol-, Drogen- und Nikotinkonsum. Übergewicht wurde bei 34 % festgestellt. Auch die Mortalität bei Menschen ohne Wohnung ist hoch: Das Durchschnittsalter der insgesamt 15 in 2021 in Frankfurt am Main Verstorbenen aus dieser Gruppe lag mit 56 Jahren deutlich unter dem der in der Gesamtbevölkerung Verstorbenen, deren Lebenserwartung für Männer 78,5 und bei Frauen 83,4 Jahre beträgt. (Statistisches Bundesamt (Destatis) 2022).

Herausforderungen und Anforderungen in der niedrigschwelligen medizinischen Versorgung von Menschen in Wohnungsnot

Das Konzept der ESA sieht vor, alle Patient:innen nach Möglichkeit in das medizinische Regelsystem zu überführen. Für viele, insbesondere auch psychisch kranke Patient:innen, die nicht versichert und/oder nicht leistungsberechtigt sind, steht dieser Weg allerdings nicht zur Verfügung. Um für diese Gruppe eine medizinische Versorgung zu gewährleisten, muss das Ambulanzteam neben einer intensiven Vernetzung mit den weiteren Angeboten der Wohnungslosenhilfe (Sozialberatung, Clearingstellen, u.a.) für den Auf- und Ausbau weitergehender Hilfen im medizinischen Bereich sorgen. Erreicht wird dies durch geeignete Kooperationen, Netzwerkarbeit und Fundraising zur Finanzierung anfallender Kosten für Medikamente, Pflegematerial und ggf. diagnostische oder therapeutische Maßnahmen.

In der aufsuchenden Arbeit aber auch generell zeigt sich hinsichtlich der Menschen in Wohnungsnot und insbesondere Obdachlosigkeit ein großer ungedeckter Bedarf an niedrigschwelliger psychiatrischer Versorgung. Auf diesen Mangel kann das psychiatrische Regelsystem – vielfach aus Kapazitätsgründen – nur selten und unzureichend reagieren.

Für ein gelingendes psychiatrisches Versorgungsangebot sind neben dem Beziehungsaufbau und der Abschätzung der Gefährdungslage vor allem das Erkennen einer psychischen Erkrankung und die Veranlassung einer notwendigen Basisdiagnostik bedeutsam. Ebenso wichtig ist es, geeignete Therapiemaßnahmen unter Einbeziehung fachärztlicher Beratung einzuleiten. Dies ermöglicht z.B. die bedarfsorientierte Medikamentengabe und bestenfalls eine weitergehende fachärztliche Behandlung, u.a. auch psychotherapeutische Gespräche. Weitere Maßnahmen erfolgen, abhängig von der Mitwirkungsmöglichkeit der Patient:innen, im Rahmen einer multiprofessionellen Zusammenarbeit. Dazu gehören z.B. die Anregung und Veranlassung einer gesetzlichen Betreuung oder die Suche nach einer geeigneten Wohnform.

Ältere Patient:innen mit psychiatrischer Grunderkrankung sind häufig stark verwahrlost. In solchen Fällen ist ein umfangreicher und zeitintensiver Pflegeeinsatz erforderlich. Die adäquate Versorgung von multimorbiden Personen mit komplizierten, schlecht abheilenden Wunden und fehlendem oder monatelang ungeklärtem Krankenversicherungsschutz ist zeit-, personal- und kostenintensiv. Die nach wie vor unzureichenden Versorgungsmöglichkeiten von chronisch kranken, nicht leistungsberechtigten obdachlosen Patient:innen führen dazu, dass das Siechtum bestenfalls verzögert werden kann, was für Hilfesuchende und für Helfer:innen nicht nur medizinisch unbefriedigend, sondern auch psychisch belastend ist.

Kommunikationskompetenzen – insbesondere Sprachkenntnisse und kultursensibles Arbeiten – stellen eine weitere Anforderung und Herausforderung für die Mitarbeiter:innen der ESA dar. Bei der Rekrutierung von medizinischem Fachpersonal wird daher verstärkt auf Sprach- und Kulturkompetenz geachtet. Die Betroffenen wirklich verstehen zu wollen, erfordert Investition in Zeit und Raum in dem Wissen, dass es nach wie vor keine nachhaltige Finanzierung gibt und diese Investition daher zumeist ehrenamtlich erbracht werden muss, weil sie nicht abgegolten werden kann. Mangelnde Sprachkenntnisse, fehlender Krankenversicherungsschutz oder fehlende Leistungsberechtigung und irregulärer Aufenthaltsstatus sind weiterhin teilweise unüberwindbare Barrieren auf dem Weg ins medizinische Regelsystem. Dies führt nicht selten zur Verschlechterung des Gesundheitszustands, zu Komplikationen und zu einer höheren Mortalität.

Eine weitere Herausforderung ist oft das mangelnde Wissen von medizinischem Fachpersonal in Krankenhäusern und anderen Einrichtungen des medizinischen Regelsystems bezüglich der tatsächlichen Gefährdung und Unterversorgung von Menschen in prekären Lebenslagen. Wiederholt erfahren Patient:innen Ablehnung und eine geringe Toleranz gegenüber ihrem teils non-konformen Verhalten. Andererseits sind unrealistische Erwartungen von Krankenhäusern und medizinischen Diensten bezüglich der ambulanten Nachbehandlung und der Versorgungsmöglichkeiten durch niedrigschwellig arbeitende Ambulanzen wie die ESA weit verbreitet. All dem

begegnet die ESA mit intensiven Kontakten zum medizinischen Hilfesystem, mit Ausbildungsangeboten für medizinisches Fachpersonal (Gesundheits- und Krankenpfleger:innen, Medizinstudent:innen) und einer begleitenden Öffentlichkeitsarbeit.

Infolge alter und neuer Datenschutzverordnungen war und ist die Klärung, ob ein Krankenversicherungsverhältnis besteht (Clearing), mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Das Thema „Digitalisierung im Gesundheitswesen" und die zunehmende Telekommunikation bringen auch für die ESA technische und finanzielle Herausforderungen mit sich.

Für die ESA wie für die meisten Einrichtungen bundesweit, die sich um eine medizinische Versorgung kranker Menschen in Wohnungsnot kümmern, bleibt es die wohl größte Herausforderung, eine Regelfinanzierung zu sichern, damit der Brückenschlag zwischen Zielgruppe und Gesundheitssystem weiterhin von fachlich qualifiziertem Personal bewerkstelligt werden kann. Nur mit ausreichender Finanzierung kann die – ohnehin erschwerte – Rekrutierung von geeignetem Personal gelingen und damit ein nachhaltiges Angebot für die Betroffenen sichergestellt werden.

Inmitten all der Herausforderungen kann das Ambulanzteam der ESA auf viel Gelingendes und Ermutigendes blicken. Das Spektrum der fachärztlichen Spezialsprechstunden konnte dank der Unterstützung ehrenamtlicher Mitarbeiter:innen stetig erweitert werden. Gut funktioniert auch das interdisziplinäre Zusammenwirken mit den Kolleg:innen aus der Sozialarbeit, vor allem mit der Beratungsstelle CASA 21, mit der MIA (siehe den Beitrag von Klinke und Zaharieva in diesem Band), den Tagesaufenthalten und den anderen Trägern der Wohnungslosenhilfe (Diakonie, Frankfurter Verein, Franziskustreff-Stiftung). So kann in Einzelfällen immer wieder eine Weitervermittlung in eine stationäre Unterkunft erwirkt werden. Ein weiterer Lichtblick ist die Bereitstellung von einstweilen zwei „Genesungszimmern" seitens der Caritas, die von der ESA mit obdachlosen, nicht krankenversicherten, nur zeitlich begrenzt Behandlungsbedürftigen belegt werden dürfen.

Das Recht auf Gesundheit ist ein Menschenrecht. Deshalb muss dafür gesorgt sein, dass Menschen ohne Hinterfragung ihres rechtlichen Status medizinisch behandelt werden können. Es bedarf einer grundsätzlichen Richtungsänderung in der Gesundheitspolitik, die die besonderen Bedarfslagen von Menschen in Wohnungsnot und Armut berücksichtigt (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) 2018: 6). Die ESA kann dazu nur einen ersten Beitrag leisten.

Literaturverzeichnis

Aldridge, Robert W./Story, Alistair/Hwang, Stephen W./Nordentoft, Merete/Luchenski, Serena A./Hartwell, Greg/Tweed, Emily J./Lewer, Dan/Vittal Katikireddi, Srinivasa/Hayward, Andrew C. (2018): Morbidity and mortality in homeless individuals, prisoners, sex workers, and individuals with substance use disorders in high-income countries: a systematic review and meta-analysis. In: Lancet 391, 10117, S. 241-250. DOI: 10.1016/S0140-6736(17)31869-X.

Bertram, Franziska/ Hajek, André/ Dost, Katharina/ Graf, Wiebke/ Brennecke, Anna/ Kowalski, Veronika/ van Rüth, Victoria/ König, Hans-Helmut/ Wulff, Birgit/ Ondruschka, Benjamin/ Püschel, Klaus/ Heinrich, Fabian (2022): The mental and physical health of the homeless — evidence from the National Survey on Psychiatric and Somatic Health of Homeless Individuals (the NAPSHI study). Deutsches Ärzteblatt International, 119, 50, S. 861-868. DOI: 10.3238/arztebl.m2022.0357

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) (2018): Gesundheit ist ein Menschenrecht. https://bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_18_Empfehlung_Sicherstellung_medizinische_Versorgung.pdf [Zugriff: 31.12.2022].

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W) (2022): Statistikbericht für das Jahr 2020. https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/STA/STA_Statistikbericht_2020.pdf [Zugriff: 31.12.2022].

Gerull, Susanne (2018): 1. systematische Lebenslagenuntersuchung wohnungsloser Menschen. https://opus4.kobv.de/opus4-ash/files/246/ASH+EBET_Lebenslagenuntersuchung_2018.pdf [Zugriff: 31.12.2022].

Goetzens, Maria/Speck, Carmen/Shah Pramod M. (2021): Health Status of the Homeless in Frankfurt. In: Deutsches Ärzteblatt International, 118, 43, S. 737f. DOI: 10.3238/arztebl.m2021.0272

Hajek, André/van Rüth, Victoria/Bertram, Franziska/Schüler, Christine/Heinrich, Fabian/Kretzler, Benedikt/Püschel, Klaus/König, Hans-Helmut (2022): Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen bei Obdachlosen: Ergebnisse der Hamburger Obdachlosenbefragung [Use of Health Care by Homeless Individuals: Results of the Hamburg Survey of Homeless Individuals]. In: Gesundheitswesen 84, 08/09, S. 674-678. DOI: 10.1055/a-1498-1581

Meller, Ingeborg/Fichter, Manfred M./Quadflieg, Norbert/Koniarczyk, Manfred/Greifenhagen, Annette/Wolz, J. (2000): Die Inanspruchnahme medizinischer und psychosozialer Dienste durch psychisch erkrankte Obdachlose. Ergebnisse einer epidemiologischen Studie. In: Der Nervenarzt 71, 7, S. 543-551.

Salize, Hans Joachim/Dillmann-Lange, Cornelia/Stern, Gerlinde/Kentner-Figura, Beate/Stamm, Klaus/Rössler, Wulf/Henn, Fritz (2002): Alcoholism and somatic comorbidity among homeless people in Mannheim, Germany. In: Addiction 97, 12, S. 1593-1600. DOI: 10.1046/j.1360-0443.2002.00235.x

Schindel, Daniel/Kleyer, Christine/Schenk, Liane (2020): Somatische Erkrankungen Wohnungsloser in Deutschland. Ein narratives Literaturreview der Jahre 2009-2019. In: Bundesgesundheitsblatt 63, 10, S. 1189-1202. DOI: 10.1007/s00103-020-03213-9

Schreiter, Stefanie/Bermpohl Felix/Krausz Michael/Leucht, Stefan/Rössler, Wulf/Schouler-Ocak, Meryam/Gutwinski, Stefan (2017): The Prevalence of Mental Illness in Homeless People in Germany. In: Deutsches Ärzteblatt International 114, 40, S. 665-672. DOI: 10.3238/arztebl.2017.0665

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2022): Sterbefälle und Lebenserwartung. Entwicklung der Lebenserwartung in Deutschland. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Sterbefaelle-Lebenserwartung/sterbetafel.html [Zugriff: 10.01.2023].

Torchalla, Iris/Albrecht, Friederike/Buchkremer, Gerhard/Längle, Gerhard (2004): Wohnungslose Frauen mit psychischer Erkrankung – eine Feldstudie [Homeless women with psychiatric disorders – a field study]. In: Psychiatrische Praxis 31, 5, S. 228-235. DOI: 10.1055/s-2003-814819

Gesundheitsversorgung für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität: Angebote von neunerhaus in Wien

Paula Reid und Anja Christanell

1. Hintergrund

In Österreich leben zehntausende Menschen, die nicht krankenversichert sind.[1] Dafür gibt es verschiedene strukturelle und persönliche Gründe, darunter auch ein prekärer Aufenthaltsstatus. Ein fehlender Krankenversicherungsschutz hat nicht nur Folgen für die Betroffenen, denen der Zugang zur Gesundheitsversorgung – mit Ausnahme der niederschwelligsten Angebote oder in Notfallsituationen – verwehrt wird, sondern auch für das Gesundheitssystem insgesamt. Menschen, die nur schwer Zugang zur Gesundheitsversorgung haben, warten sehr lange, bevor sie qualifizierte medizinische Hilfe in Anspruch nehmen. Dieses Zuwarten zieht oft kostenintensive Interventionen – z.B. Rettungstransporte und Inanspruchnahmen von Spitalsambulanzen – nach sich, die vermieden werden könnten, wenn Hürden beim Zugang zur Gesundheitsversorgung beseitigt werden.

Jeder Mensch hat gemäß EU Grundrechtecharta (Art.35) und UN Sozialpakt (Art. 12) ein Recht auf Gesundheitsversorgung. Bei *neunerhaus* haben wir eine Reihe unterschiedlicher Gesundheitsangebote entwickelt, um sicherzustellen, dass Menschen ohne Krankenversicherung in Wien Zugang zu einer qualitativ hochwertigen Gesundheitsversorgung haben. Diese Angebote umfassen allgemeinmedizinische, zahnmedizinische und fachärztliche Versorgung. Es gibt auch Angebote, die darauf abzielen, bestimmte Versorgungslücken zu schließen. Einen erhöhten Bedarf hat unsere Zielgruppe in den Bereichen Pflege, psychische Gesundheit und beim Zugang zur Behandlung von Alkoholsucht.

1 Aufgrund mangelnder Datenlage ist es von wissenschaftlicher Seite schwierig Aussagen zu treffen. Schätzungen reichen von 27.000 (Fuchs et al. 2017) bis 100.000 Personen (Diakonie 2014).

2. neunerhaus Gesundheitsangebote

neunerhaus bietet seit 2006 ein medizinisches Angebot für wohnungs-/obdachlose und nicht-versicherte Menschen an. 2017 wurde das *neunerhaus Gesundheitszentrum* eröffnet. Im November 2021 wurden die Gesundheitsangebote von *neunerhaus* durch die *Sozial- und Gesundheitspraxis dock* erweitert. Das *neunerhaus Gesundheitszentrum* und die *neunerhaus Mobilen Ärzt:innen*, die aufsuchend in Einrichtungen der Wiener Wohnungslosenhilfe tätig sind, versorgen jährlich rund 5.800 Menschen medizinisch. Im Jahr 2021 wurden im *neunerhaus Gesundheitszentrum* 3.895 Patient:innen behandelt. 82 % davon waren nicht versichert. 31 % der Patient:innen hatte keinen Aufenthaltstitel und bei weiteren 44 % handelte es sich um EU-Bürger:innen ohne Anspruchsberechtigung.

Im Rahmen der Gesundheitsangebote von *neunerhaus* werden Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus kostenlos und bei Bedarf auch anonym betreut. Bei Sprachbarrieren helfen Videodolmetscher:innen bei der Übersetzung in über 50 Sprachen. Der Einsatz von videobasierten Dolmetsch-Diensten ermöglicht es dem Gesundheits- und Sozialpersonal, Menschen so zu unterstützen, dass sie Behandlungsschritte vollständig verstehen und mitbestimmen können. Niederschwellige Sozialarbeit steht Menschen bei der Klärung von Versicherungs- und Aufenthaltsfragen sowie bei weiteren Themen zur Seite – von der Existenzsicherung über Antragstellungen bis zur Begleitung bei Behördenterminen.

Die Lebensrealität der Patient:innen steht dabei im Mittelpunkt: Die Verschränkung von ärztlicher, pflegerischer und sozialarbeiterischer Unterstützung ermöglicht eine gemeinsame Priorisierung der Maßnahmen angesichts der medizinischen und sozialen Problemlagen. Durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit in den *neunerhaus* Gesundheitsangeboten ist es möglich, gemeinsam mit den Patient:innen maßgeschneiderte, an ihre Lebenswelten, Prioritäten und Alltagsressourcen angepasste Behandlungspläne zu entwickeln.

2.1 neunerhaus Gesundheitszentrum

Das *neunerhaus Gesundheitszentrum* befindet sich in der Margaretenstraße im 5. Wiener Gemeindebezirk und ist an fünf Tagen pro Woche geöffnet. Zum Gesundheitszentrum gehören eine Arztpraxis, eine Zahnarztpraxis, eine Praxis Psychische Gesundheit sowie pflegerische und sozialarbeiterische Beratung und Betreuung. Das multiprofessionelle Team des *neunerhaus Gesundheitszentrums* besteht aus Allgemeinmediziner:innen, Sozialarbeiter:innen, Ordinationsassistent:innen, Peer-Mitarbeiter:innen, Gesundheits- und Krankenpfleger:innen, Zahnärzt:innen und zahnärztlichen Assistent:innen.

2.1.1 Arztpraxis

Die medizinischen Leistungen in der Arztpraxis umfassen die Akutversorgung, die diagnostische Abklärung, die langfristige therapeutische Begleitung und die Koordination einer allfälligen weiteren Behandlung im stationären Bereich. Durch die enge Zusammenarbeit mit einem Netzwerk von Fachärzt:innen, Labors und Kliniken können weiterführende Untersuchungen und Behandlungen organisiert werden. Neben der Akutbehandlung und der Koordination des Behandlungsprozesses beinhaltet das allgemeinmedizinische Angebot auch eine kontinuierliche, ganzheitliche ärztliche Betreuung und Angebote zu Prävention, Gesundheitsinformation und Gesundheitskompetenz.

2.1.2 Personzentrierte Pflege

Der Pflegebedarf in unserer Zielgruppe ist hoch und steigt ständig. Für Menschen ohne Krankenversicherung gibt es kaum Pflegeangebote. Im *neunerhaus Gesundheitszentrum* arbeiten drei diplomierte Gesundheits- und Krankenpfleger:innen, die eine ganzheitliche und wertschätzende Pflegeversorgung anbieten. Patient:innen finden zur pflegerischen Versorgung oft, weil sie eine chronische Wunde haben. Neben der Wundversorgung gibt es jedoch eine Vielzahl von Themen und Bedürfnissen, die das Team abdeckt, wie Inkontinenz, Immobilität, Gesundheitsförderung, Schmerzmanagement und die Begleitung von Menschen mit chronischen Erkrankungen. Die Pfleger:innen leisten aber auch und vor allem Beziehungs- und Vertrauensaufbau durch respektvollen Umgang, vorurteilsfreie Behandlung und Einbindung in Entscheidungen.

2.1.3 Zahnarztpraxis

Die zahnmedizinische Behandlung wird durch ein Team ehrenamtlicher Zahnärzt:innen sowie durch angestellte zahnärztliche Assistent:innen durchgeführt. Das Team macht Beratungen, Schmerzbehandlungen, Wurzelbehandlungen, Füllungen sowie Zahnprothesen und sensibilisiert für Zahngesundheit und -pflege. Durch die zahnmedizinische Behandlung werden die Patient:innen von Schmerzen befreit und Infektionen werden reduziert.

2.1.4 Praxis Psychische Gesundheit

Seit September 2021 gibt es im Gesundheitszentrum auch eine *Praxis Psychische Gesundheit*, um dem steigenden Bedarf an niederschwelliger psychosozialer Versorgung für nicht-versicherte sowie obdach- und wohnungs-

lose Menschen zu begegnen. Ein interdisziplinäres Team (Sozialarbeit, Psychiatrie, Allgemeinmedizin, Psychotherapie (i.A.u.S.), Peer Arbeit, Gesundheits- und Krankenpflege) ist während der Öffnungszeiten des Gesundheitszentrums für niederschwellige Entlastungsgespräche verfügbar. Die Gespräche sind ergebnisoffen und ohne Druck, ein Problem oder einen Bedarf zu definieren oder eine spezifische Lösung zu finden. Eine psychiatrische Ordination zweimal pro Woche, Gesprächsgruppen (eine davon speziell für Frauen) und Beratung zur Reduzierung des Alkoholkonsums nach dem Konzept des kontrollierten Trinkens runden das Angebot ab. Die häufigsten Themen, die mit dem Team besprochen werden, sind Gesundheit, Familie, Wohnen und Sucht. Viele Patient:innen sprechen auch über Depressionen und Stress, wobei Letzterer bei Frauen besonders häufig auftritt.

2.1.5 Niederschwellige Sozialarbeit und Peer Arbeit

Niederschwelliger Zugang zur Sozialarbeit ist eine zentrale Maßnahme, um der Exklusion von Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus aus unserem Sozial- und Gesundheitssystem so weit wie möglich entgegenzuwirken. Durch die niederschwellige Sozialarbeit kann die Einhaltung der fundamentalen Grundrechte von obdachlosen, wohnungslosen und nicht versicherten Menschen ansatzweise gesichert werden.

Das Team im Bereich der niederschwelligen Sozialarbeit und der Peer Arbeit bietet Beratungen, Informations- und Orientierungsgespräche, Begleitungen und Kriseninterventionen. In den letzten Jahren ist die Bedeutung dieser Unterstützung noch deutlicher geworden. Komplexere Fallverläufe rund um Themen wie Existenzsicherung, drohende Delogierungen auf Grund von Mietrückständen, finanzielle Notlagen sowie die Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit und Antragstellung bei Behörden und Ämtern haben die Arbeit des Teams während den mehrfachen Krisen der letzten Jahre geprägt. Es gibt beispielsweise weiterhin einen erhöhten Bedarf an Entlastungsgesprächen mit Sozialarbeiter:innen des *neunerhaus Gesundheitszentrums* aufgrund der sozialen Auswirkungen der Pandemie und der dadurch erhöhten psychischen Belastungen.

Peer Arbeit ist insbesondere für Menschen, die sich nur schwer im Gesundheitssystem zurechtfinden, eine wichtige Ressource. Peer Mitarbeiter:innen, die in der Wiener Wohnungslosenhilfe arbeiten, haben selbst Wohnungslosigkeit bzw. Obdachlosigkeit erlebt und bieten Menschen, die mit ähnlichen Lebenslagen konfrontiert sind, Unterstützung. Peers sind oft eine erste niederschwellige Anlaufstelle und bieten einen Einstieg in die Beziehungsarbeit. Vulnerable und ausgeschlossene Gruppen haben oft negative Erfahrungen mit Hilfsangeboten gemacht und haben Skepsis, Ablehnung oder Diskriminierung erlebt. In manchen Fällen empfinden Menschen gesundheitsrelevante Themen als schambesetzt oder schwierig zu besprechen.

Die Unterstützung von Peers ermöglicht eine andere Art von Beziehungs- und Vertrauensaufbau, welche ein wichtiger erster Schritt und Faktor sein kann, um andere Angebote in Anspruch zu nehmen.

> **Fallbeispiel**: Eine junge Frau litt jahrelang unter einer rheumatischen Erkrankung. Aufgrund einer langjährigen Nichtbehandlung waren ihre beiden Hüften stark beeinträchtigt, sodass sie sich nur unter größten Schmerzen fortbewegen konnte. Die Frau hat in Wien auf der Straße geschlafen und ließ sich zunächst aufgrund mehrerer Traumatisierungen in ihrem Heimatland nicht weitervermitteln. Durch die Vermittlung von Sozialarbeiter:innen des *neunerhaus Gesundheitszentrums* gelang eine Unterbringung in einer Einrichtung der Wiener Wohnungslosenhilfe, die auch für Personen ohne weiterführende Ansprüche im Bereich Mindestsicherung oder Wohnungslosenhilfe offensteht. Erst durch die Wohnversorgung wurde eine präoperative Abklärung sowie eine anschließende physiotherapeutische Behandlung über mehrere Wochen möglich. Die Frau wurde operiert und hat nun erstmals die Perspektive auf Genesung und ein selbstbestimmtes Leben.

2.1.6 Mobile Ärzt:innen

Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus und ohne Anspruch auf Sozialleistungen haben nur einen sehr eingeschränkten Zugang zur Unterstützung durch die Wohnungslosenhilfe. Niederschwellige Angebote wie Tageszentren sind die einzigen Einrichtungen, die ihnen offenstehen. In diesen Einrichtungen können Patient:innen ohne Krankenversicherung Akutversorgung, Wundversorgung, diagnostische Abklärung von chronischen Erkrankungen und medikamentöse Ersteinstellung von den *neunerhaus Mobilen Ärzt:innen* in Anspruch nehmen.

2.2 dock Sozial- und Gesundheitspraxis

Die *dock Sozial- und Gesundheitspraxis* ist eine Kooperation zwischen *neunerhaus* und der *Vinzenz Gruppe*, mit der die medizinische Versorgung obdach- und wohnungsloser Menschen und Menschen ohne Krankenversicherung in Wien verbessert wird. Die Praxis befindet sich im 10. Wiener Gemeindebezirk. Ehrenamtlich tätige Fachärzt:innen ordinieren im *dock* derzeit nach vorheriger Terminvereinbarung an zwei Nachmittagen pro Woche. Ergänzt wird das Angebot durch Sozialarbeit, die Patient:innen ohne Terminvereinbarung kostenlos und anlassbezogen zur Verfügung steht.

Das fachärztliche Angebot umfasst derzeit Gynäkologie und Geburtshilfe, Innere Medizin (Diabetologie), Pulmologie, Orthopädie, Anästhesie und Schmerzmedizin, Urologie, Augenheilkunde und Neurologie. Außerdem sind bei *dock* Hebammen, sowie Physio- und Ergotherapeut:innen ehrenamt-

lich tätig. Die Terminvereinbarung mit Fachärzt:innen erfolgt nach Begutachtung und Überweisung durch eine:n Allgemeinmediziner:in aus niederschwelligen Gesundheitsangeboten der Wohnungslosenhilfe (insbesondere *neunerhaus Gesundheitszentrum*, *neunerhaus Mobile Ärzt:innen*, *Louisebus* der Caritas Wien und *AmberMed*, eine Kooperation von Österreichischem Roten Kreuz und Diakonie Flüchtlingsdienst).

Die Sozialarbeiter:innen sind am Schalter für die Anmeldung und im Wartezimmer präsent und setzen aktiv Gesprächsangebote. Die Gespräche können direkt im Wartezimmer oder in einem eigenen Beratungsraum geführt werden. Die Gesprächsinhalte sind offen und nicht auf medizinische Themen beschränkt. Die Sozialarbeiter:innen unterstützen bei sozialen, psychischen und gesundheitlichen Problemen. Bei Anliegen, die nicht durch das Team vor Ort geklärt oder unterstützt werden können, kann bedürfnisorientiert an die jeweils zuständige Stelle verwiesen werden.

Fallbeispiel: Eine schwangere Frau mittleren Alters, obdachlos und nicht versichert, wurde von den *dock*-Gynäkologinnen untersucht. Monate später erschien sie ohne Termin in einem sehr schlechten psychischen Zustand und erzählte, dass sie vor wenigen Tagen im Krankenhaus entbunden habe und ihr das Kind vor Ort von der Wiener Kinder- und Jugendhilfe (MA11) weggenommen worden sei. Sie war verzweifelt, kannte die Gründe für die Kindesabnahme nicht und wurde seit der Entbindung nicht medizinisch versorgt. Die Sozialarbeit führte mit ihr per Videodolmetsch ein erstes Entlastungsgespräch. Anschließend wurde sie gynäkologisch untersucht und von einer Physiotherapeutin behandelt. In einem abschließenden Gespräch mit der Sozialarbeit wurde gemeinsam mit der Frau ein Plan für weitere Schritte entwickelt.

3. Ausblick

Die Gesundheitsangebote von *neunerhaus* wären ohne eine enge Kooperation mit der Stadt Wien und dem Bund sowie einem breiten unterstützenden Netzwerk an Kooperationspartner:innen in dieser Form nicht möglich. So ist das *neunerhaus Gesundheitszentrum* über viele Jahre hinweg in einem gemeinsamen Denkprozess mit der Stadt Wien entstanden. Im Vergleich zu anderen europäischen Großstädten verfügt Wien über ein sehr umfassendes Versorgungssystem für Menschen, die wohnungslos und obdachlos sind. Es ist möglich, nicht versicherten Menschen eine Gesundheitsversorgung in hoher Qualität anzubieten, die sich im internationalen Vergleich sehen lassen kann. Dennoch gibt es sowohl in der Wohnungslosenhilfe als auch im Gesundheitssystem immer noch Lücken bei der Versorgung von Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus.

Daher entwickeln wir mit unseren Partner:innen auf städtischer und nationaler Ebene unsere Angebote kontinuierlich weiter und suchen in einem konstruktiven Dialog gemeinsam nach innovativen Lösungen, die von der Vision getragen werden, dass alle Menschen Zugang zur Gesundheitsversorgung haben. Neben unserer starken Verankerung in der Praxis setzen wir uns zugleich auch für die Veränderung struktureller Rahmenbedingungen ein.

Unsere konzeptionelle Arbeit auf Augenhöhe mit Entscheidungsträger:innen und unsere Kooperationen mit anderen Trägerorganisationen in Wien und Stakeholdern aus dem Gesundheits- und Sozialbereich auf nationaler Ebene wollen wir auch in Zukunft nutzen, um Gesundheitsversorgung für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität zu ermöglichen.

Literaturverzeichnis

Diakonie (2014): 100.000 Menschen in Österreich haben keine Krankenversicherung [Presseaussendung am 02.04.2014]. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20140402_OTS0061/diakonie-100000-menschen-in-oesterreich-haben-keine-krankenversicherung [Zugriff: 12.03.2023].

Fuchs, Michael/Hollan, Katharina/Schenk, Martin (2017): Analyse der nicht-krankenversicherten Personen in Österreich. Endbericht. Wien.

Arbeiten ohne Papiere … aber nicht ohne Rechte! Die Arbeit von UNDOK in Wien

Vina Yun

Lohnarbeit von Migrant:innen ohne Aufenthalts- bzw. Arbeitspapiere ist prekär, schlecht bezahlt und gefährlich. Doch Arbeitsrechte gelten für alle Menschen, selbst wenn sie undokumentiert beschäftigt sind. Die UNDOK-Anlaufstelle unterstützt Betroffene dabei, ihre rechtlichen Ansprüche durchzusetzen.

Wer arbeitet unter welchen Bedingungen auf Baustellen, betreut alte Menschen in ihrem Zuhause, erntet das Gemüse auf den Feldern, putzt im Büro, liefert Essen oder transportiert Pakete? Spätestens seit der weltweiten Ausbreitung der Corona-Pandemie sind diese Menschen – größtenteils Migrant:innen in prekären Arbeitsverhältnissen – unter dem Stichwort „Systemerhalter:innen" ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Immer gibt es unter ihnen auch solche, die undokumentiert – sprich ohne Papiere bzw. ohne legalen Aufenthaltsstatus – arbeiten.

Von undokumentierter Arbeit sprechen wir bei UNDOK, wenn Migrant:innen ohne die erforderlichen Aufenthalts- bzw. Arbeitspapiere erwerbstätig sind. Dabei muss begrifflich unterschieden werden: Nicht jede undokumentiert arbeitende Person ist ein:e undokumentierte:r Migrant:in, denn viele besitzen sehr wohl einen gültigen Aufenthaltstitel. Umgekehrt ist nicht jede:r undokumentierte Migrant:in ohne Arbeitspapiere beschäftigt. Die Schnittmenge ist jedoch groß. Gemeinsam ist den Betroffenen etwa ein höheres Armutsrisiko sowie das Fehlen von Zugängen zu Sozial- und Versicherungsleistungen, adäquater Gesundheitsversorgung und zu gesichertem Wohnraum.

Entgegen der allgemeinen Vorstellung sind Migrant:innen, die ohne Papiere arbeiten, eine sehr heterogene Gruppe und in der Realität nicht auf einen Nenner zu bringen. Unter ihnen finden sich ebenso Studierende wie Asylwerber:innen, Bauarbeiter:innen wie Crowd-Worker:innen, formell Niedrig- wie Hochqualifizierte. Sie kommen aus den unterschiedlichsten Ländern und es gibt sie in fast allen Branchen, besonders oft jedoch in den Bereichen Bau, Gastronomie, Landwirtschaft, Reinigung, Transport, persön-

liche Dienstleistungen im Privathaushalt und in der Sexarbeit. Was die Betroffenen miteinander teilen: Meist haben sie keine andere Wahl, als undokumentiert – und damit weitgehend prekär und unsichtbar – zu arbeiten.

1. Legale Diskriminierung

Dass Menschen undokumentiert arbeiten, ist weder Zufall noch Schicksal, sondern das Ergebnis konkreter politischer Entscheidungen. Schon der Begriff *undokumentiert*[1] fokussiert auf das eigentliche Problem: die rassistischen und restriktiven Migrationsgesetze und arbeitsmarktpolitischen Bestimmungen, die insbesondere Menschen aus Nicht-EU-Ländern den Zugang zu offizieller Beschäftigung quasi verunmöglichen.

In Österreich existieren für nicht-österreichische Staatsbürger:innen rund dreißig verschiedene Aufenthaltstitel – doch nur sehr wenige davon gewähren einen freien Zugang zum formellen Arbeitsmarkt. Die meisten schränken die Möglichkeit, einer regulären Erwerbsarbeit nachzugehen, erheblich ein. Dieser Umstand drängt die Menschen in informelle Arbeitsbeziehungen und unsichere Lebensverhältnisse, was zur Folge hat, dass sie seitens der Arbeitgeber:innen leichter erpressbar sind. Dabei verursachen nicht jene, die ohne Papiere arbeiten, Schaden. Ganz im Gegenteil tragen gerade diese Menschen dazu bei, dass die – seit Pandemiebeginn so oft thematisierten – systemrelevanten Branchen am Laufen gehalten werden. Hingegen steigern Unternehmen ihre Profite, indem sie Lohn- und Sozialdumping betreiben.

2. Corona: Arbeiten ohne Papiere ist noch prekärer geworden

Bekanntermaßen haben sich mit der Ausbreitung der COVID 19- Pandemie die existenziellen Nöte generell verschärft. Je prekärer die Menschen vor der Pandemie beschäftigt waren, desto härter haben sie die Entwicklungen der letzten Jahre getroffen. Mit der Pandemie ist leider auch deutlich geworden, dass Migrant:innen ohne Aufenthaltspapiere in vielen Unterstützungsangeboten für armutsbetroffene Menschen nicht mitgedacht werden. Dabei wäre

1 UNDOK problematisiert Bezeichnungen wie „Schwarzarbeit“, „Pfusch“ oder „illegale Arbeit“, da sie sehr negativ behaftet sind. Der Begriff „undokumentiert“ ist dagegen wertfrei und hat sich mittlerweile in der Sozialforschung etabliert.

es dringend notwendig, Angebote derart zu gestalten (und zu kommunizieren), dass sie auch für diese Gruppe zugänglich sind. Vor diesem Hintergrund verzeichneten wir bei UNDOK insbesondere zu Pandemiebeginn 2020 vermehrt Anfragen von Menschen, die sich in existenziellen Notlagen an uns wandten, etwa, weil sie Mühe hatten, die Miete zu zahlen.

Die Situation für undokumentiert beschäftigte Arbeitnehmer:innen hat sich zweifellos weiter verschlechtert. Schon vor Pandemiebeginn waren sie immer wieder von extremer Ausbeutung betroffen, wenn Arbeitgeber:innen ihre Situation ausnutzten: Lohnbetrug, exzessive Arbeitszeiten, das Nicht-Einhalten von Schutzstandards, Kündigung bei Krankheit, bei Unfällen oder im fortgeschrittenen Alter sowie körperliche und sexuelle Übergriffe gehören zu den typischen Merkmalen undokumentierter Lohnarbeit. Zusammenfassend lässt sich sagen: Arbeit ohne Papiere ist schmutzig, gefährlich und (insbesondere körperlich) belastend, wie auch die folgenden Fallbeispiele aus der Beratungsarbeit der UNDOK-Anlaufstelle zeigen.[2]

2.1 Fallbeispiel 1: Übergriffe gegen Au-pairs

Maria C., die aus einem Staat außerhalb der EU kommt, soll bei einer Familie in Österreich als Au-pair arbeiten. Da es Schwierigkeiten mit ihren Aufenthaltspapieren gibt, beschließt die Familie, nicht den offiziellen Weg zu gehen, sondern die junge Frau ohne Anmeldung zu beschäftigen.

Bei Au-pair-Kräften aus Drittstaaten muss die Arbeitszeit laut den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen genau 18 Wochenstunden betragen.[3] Maria C. arbeitet jedoch ein Vielfaches davon. Außerdem erhält sie weniger als das rechtlich vorgeschriebene Mindestentgelt. Sie betreut die Kinder,

2 Sämtliche Namen von Beteiligten wurden anonymisiert.

3 § 1 Z 10 Ausländerbeschäftigungsverordnung (AuslBVO) nimmt Personen zwischen 18 und 28 Jahren für eine längstens 12 Monate dauernde Beschäftigung als Au-pairs vom Geltungsbereich des Ausländerbeschäftigungsgesetzes aus. Dadurch wird es wesentlich erleichtert, Au-pairs aus Drittstaaten anzustellen. Voraussetzung dafür, dass eine angestellte Person rechtlich als Au-pair zu werten ist, ist u.a., „dass das Ausmaß und der wirtschaftliche Gehalt der Tätigkeit dem eines Au-pair-Verhältnisses entspricht“. Um Ausmaß und wirtschaftlichen Gehalt näher zu bestimmen, wird auf § 2 Mindestlohntarif für Au-pair-Kräfte zurückgegriffen: Der Au-pair-Kraft mit Wohnung und Verpflegung bei dem:der Arbeitgeber:in gebührt für ihre Tätigkeit (Kinderbetreuung und leichte Mithilfe im Haushalt) für eine Arbeitszeit von 18 Stunden pro Woche inklusive Arbeitsbereitschaft ein monatlicher Mindestbrutto-Barlohn von 500,91 Euro. Siehe Ausländerbeschäftigungsverordnung: https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008711) sowie Verordnung zur Festsetzung des Mindestlohntarifs für Au-pair-Kräfte: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2022_II_475/BGBLA_2022_II_475.pdfsig [Zugriffe: 16.01.2023]

putzt die Wohnung und muss selbstständig kontrollieren, was an Lebensmitteln fehlt, um diese dann einzukaufen. Freizeit hat Maria C. nur wenig, freie Tage so gut wie nie.

Von der Gastfamilie wird sie immer wieder beschimpft und gedemütigt. Die Erfahrungen aus der UNDOK-Beratung zeigen: Immer dort, wo Kolleg:innen aus Drittstaaten vereinzelt und isoliert arbeiten – wie etwa im Privathaushalt – oder wo sie bei ihren Arbeitgeber:innen bzw. in von diesen bezahlten Unterkünften wohnen, sind die Abhängigkeit von den Arbeitgeber:innen und die Gefahr der Ausbeutung vor dem Hintergrund des Risikos, den legalen Aufenthaltsstatus zu verlieren, besonders hoch.

Als sich ihr mentaler Gesundheitszustand – nicht zuletzt wegen der dauernden verbalen Angriffe – zunehmend verschlechtert, beschließt Maria C., sich aus dem von Aggression und Ausbeutung geprägten Arbeitsverhältnis zu befreien. Sie findet ein Zimmer in einer Wohngemeinschaft und kontaktiert die UNDOK-Anlaufstelle. Wir unterstützen sie durch ein Interventionsschreiben[4] an die arbeitgebende Familie sowie bei der Sammlung von Beweisen, die belegen, dass sie nicht nur als Au-pair gearbeitet hat und ihr daher deutlich mehr Lohn zusteht. Zudem kooperieren wir mit LEFÖ-IBF, einer Beratungs- und Unterstützungsorganisation für Migrantinnen und Betroffene von Frauenhandel, um zu klären, ob Maria C. eventuell noch weitere (rechtliche) Ansprüche hat.

2.2 Fallbeispiel 2: Lohnbetrug am Bau

Andrej P. ist über ein Zeitarbeitsunternehmen als Baureiniger beschäftigt. Mehrere Monate lang arbeitet er für diverse Projekte verschiedener Baufirmen. Einen schriftlichen Arbeitsvertrag hat er keinen bekommen, nur mündlich sind 10 Euro pro Stunde vereinbart.

Zwar wird Andrej P. von seinem Arbeitgeber zur Sozialversicherung angemeldet. Jedoch ändert dieser die Anmeldung schon bald auf „geringfügig“, was keinesfalls den geleisteten Arbeitsstunden entspricht – eine häufige Strategie von Arbeitgeber:innen, die so Versicherungsbeiträge und Lohnsteuer zu umgehen versuchen. Weil ihm sein Chef längere Zeit keinen Lohn ausbezahlt, gerät Andrej P. zunehmend in Bedrängnis. Er beendet das Arbeitsverhältnis und sucht die UNDOK-Anlaufstelle auf.

4 Ein Interventionsschreiben ist ein Brief an den:die Arbeitgeber:in, in dem arbeitsrechtliche Ansprüche eingefordert werden (z.B. ausständiger Lohn, Überstundenzuschläge, Krankengeld etc.). Macht der:die Arbeitnehmer:in solche Ansprüche innerhalb der (je nach Branche kollektivvertraglich festgelegten) Verfallsfrist schriftlich geltend, hat er:sie danach drei Jahre Zeit, diese wenn nötig auch gerichtlich einzufordern.

Mittels Interventionsschreiben fordert UNDOK beim Arbeitgeber die ausstehenden Zahlungen sowie die korrekte Anmeldung bei der Sozialversicherung ein. Dieser meldet sich daraufhin telefonisch in der Anlaufstelle. Er verlangt, dass Andrej P. persönlich im Büro vorbeikommen soll, angeblich, um dessen Zeitaufzeichnungen mit denen des Poliers abzugleichen. Darauf lässt sich Andrej P. jedoch nicht ein, denn er hat allen Grund, seinem ehemaligen Chef zu misstrauen. Gemeinsam mit UNDOK kontaktiert er die Arbeiterkammer, die ebenfalls interveniert. Mit Erfolg: Nach kurzer Zeit erhält er eine Nachzahlung in Höhe von 1.300 Euro.

2.3 Fallbeispiel 3: Ausbeutung in der Gastronomie

Ferhat N. erhält ein Jobangebot als Spezialitätenkoch von einem Lokalbesitzer in Wien. Dieser verspricht, ihm eine Rot-Weiß-Rot-Karte zu besorgen. Die Karte berechtigt zur Arbeit bei einem:r ganz bestimmten Arbeitgeber:in sowie zur befristeten Niederlassung. Sie gilt für 24 Monate. Sie ist insbesondere für die Anstellung von Schlüsselkräften und Fachkräften in Mangelberufen konzipiert.

Ferhat N. ist in Malta als Flüchtling anerkannt, hat jedoch keine Aufenthaltserlaubnis für Österreich. Als er nach Wien kommt, ist das Lokal noch nicht eröffnet und er muss bei der Fertigstellung mithelfen. Ab Eröffnung des Restaurants steht er täglich in der Küche – ohne freien Tag oder Urlaub und mit ausufernden Arbeitszeiten.

Ferhat N. wohnt auch bei seinem Arbeitgeber[5], der ihm nie mehr als ein Trinkgeld auszahlt. Ein regelmäßiges Gehalt bekommt er nie zu sehen. Als er die Arbeitsstelle im Streit verlässt, zieht der Lokalchef den Antrag auf die Rot-Weiß-Rot-Karte zurück. Der Fall landet bei der UNDOK-Anlaufstelle, die Ferhat N. dabei unterstützt, seine Ansprüche geltend zu machen. In der Regel müssen undokumentierte Kolleg:innen sehr lange warten, bis ihre Ansprüche zumindest partiell anerkannt sind. So auch in diesem Fall. Es dauert rund zwei Jahre und braucht mehrere Verhandlungen vor dem Arbeits- und Sozialgericht, bis schließlich ein Vergleich zustande kommt. Ferhat N. erhält einen Teil seiner Ansprüche in Höhe von mehreren Tausend Euro.

5 Dies kann ein Indiz für Menschenhandel darstellen. In solchen Fällen kooperiert UNDOK mit Organisationen wie MEN VIA oder LEFÖ-IBF, wo es eine langjährige Expertise zu Menschen- bzw. Frauenhandel gibt.

2.4 Fallbeispiel 4: Scheinselbstständig als Subunternehmer

In den Jahren, in denen sein Asylverfahren läuft, arbeitet Deniz M. für ein Unternehmen, das mit ihm einen sogenannten Nachunternehmervertrag abschließt. Ein:e Nachunternehmer:in oder Subunternehmer:in übernimmt einen Teil der Leistungen von jenem Unternehmen, das ursprünglich den Auftrag übernommen hat. Deniz M. hat zwar ein Hausbetreuungsgewerbe angemeldet, verrichtet aber für das Unternehmen völlig andere und ganz unterschiedliche Tätigkeiten. Dazu gehört etwa die Arbeit in unterschiedlichen Tankstellenshops oder in der Cafeteria einer Pflegeeinrichtung. Dafür hätte sein Arbeitgeber jedoch eine Beschäftigungsbewilligung beantragen müssen.

Deniz M., der beim Unternehmen einen Dienstausweis und eine Personalnummer besitzt, wird per Dienstplan eingeteilt. Bezahlt wird er allerdings nicht mit einem regelmäßigen Gehalt, stattdessen stellt er dem Unternehmen Rechnungen. Umgekehrt werden ihm auch immer wieder Beträge „abgezogen“, etwa für einen Schaden an einer Tür, den er angeblich verursacht hat.

Gegen Ende seiner Beschäftigung erhält Deniz M. subsidiären Schutzstatus. Da noch einiges an Bezahlung offen ist, wendet er sich an die UNDOK-Anlaufstelle. Wir beurteilen das Arbeitsverhältnis als scheinselbstständig und machen die offenen Forderungen bei seinem Chef geltend. Als dieser behauptet, dass mit Deniz M. nie ein Arbeitsverhältnis bestanden habe, legt ihm UNDOK die Belege dafür vor (Dienstpläne und -ausweis). Einmal mehr zeigt sich: Das Dokumentieren, das Sammeln von Beweisen und das schnelle Handeln sind für undokumentiert beschäftigte Kolleg:innen die wichtigsten Schritte, wenn es zu Problemen mit Arbeitgeber:innen kommt.

3. Gleiche Rechte für alle!

Die obigen Fallbeispiele machen nicht nur deutlich, mit welchen Schwierigkeiten undokumentiert arbeitende Migrant:innen konfrontiert sind. Ebenso wird klar: Selbst, wenn sie ohne Papiere arbeiten, haben Betroffene dieselben Rechte wie andere Beschäftigte auch. Denn Arbeitsrecht, Kollektivverträge und Sozialversicherungsgesetze gelten – zumindest in Österreich – für alle Arbeitnehmer:innen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus. Für Menschen ohne legalen bzw. mit unsicherem Aufenthalt ist die Durchsetzung dieser Rechtsansprüche jedoch ungleich schwieriger.

Um sich in undokumentierten Beschäftigungsverhältnissen gegen Ausbeutung überhaupt wehren zu können, braucht es zwei Dinge: das Wissen um die eigenen Rechte und gezielte (juristische) Unterstützung. Genau hier setzt die Arbeit der UNDOK-Anlaufstelle an. Zum einen ist die Beratung bewusst niederschwellig gehalten, u.a. mit einem kostenlosen, anonymen

und mehrsprachigen Angebot für betroffene Kolleg:innen. Zum anderen vermittelt UNDOK grundlegende arbeitsrechtliche Informationen an undokumentierte Kolleg:innen und Unterstützer:innen, etwa in Form von Workshops. Darüber hinaus betreibt die UNDOK-Anlaufstelle gezielte Vernetzungs-, Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit, um auf die Situation von undokumentiert Arbeitenden aufmerksam zu machen und diese zu verbessern. Denn die Kolleg:innen sind nicht nur der Willkür von Arbeitgeber:innen ausgesetzt, sondern häufig von mehreren Problemlagen gleichzeitig betroffen (z.B. aufenthaltsrechtliche Unsicherheit, finanziell prekäre Lebenssituation, Schwierigkeiten bezüglich Unterkunft und Wohnungsmarkt). Nicht zuletzt betreibt UNDOK aufsuchende Arbeit und Organizing und unterstützt betroffene Kolleg:innen so weit wie möglich bei der gewerkschaftlichen Selbstorganisierung.

Vor der Etablierung der UNDOK-Anlaufstelle existierte in Österreich kein strukturiertes Beratungs- und Unterstützungsangebot für Arbeitnehmer:innen ohne gesicherten Aufenthalt und/oder ohne Arbeitspapiere. Konkret ging die Anlaufstelle aus dem Arbeitskreis Undokumentiert Arbeiten (AK Undok) hervor, der 2011 von Gewerkschafter:innen, Vertreter:innen aus NGOs und Beratungseinrichtungen, migrantischen Selbstorganisationen und Aktivist:innen gebildet wurde, um sich über die Möglichkeiten der Unterstützung für undokumentiert Arbeitende auszutauschen. Im selben Jahr trat auch das Lohn- und Sozialdumpingbekämpfungs-Gesetz in Kraft, das ausbeuterische Praktiken von Unternehmen und Arbeitgeber:innen in Österreich erstmals strafbar machte. Für den Arbeitskreis Undok war jedoch klar, dass betroffene Kolleg:innen über gesetzliche Maßnahmen hinaus Informationen über ihre Rechte sowie Unterstützung bei der Durchsetzung ihrer arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche brauchen. Der Aufbau einer Unterstützungsstruktur für undokumentiert Arbeitende wurde daher zum gemeinsamen Ziel.

Nach mehreren Jahren der Zusammenarbeit wurde aus der informellen Kooperation ein Verein, aus dem Arbeitskreis die UNDOK-Anlaufstelle. Die *Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender*, so der vollständige Name, wurde im Juni 2014 in den Räumlichkeiten des Österreichischen Gewerkschaftsbundes eröffnet. Im Laufe der Zeit wurde das Netzwerk der Akteur:innen erweitert. Heute fungiert UNDOK als Schnittstelle zwischen bestehenden Beratungsstellen im fremden- und asylrechtlichen Bereich, Organisationen zum Opferschutz von Betroffenen des Menschenhandels, migrantischen Selbstorganisationen und Arbeitnehmer:innen-Organisationen. Träger der Anlaufstelle ist der UNDOK-Verband. Finanziert wird die Anlaufstelle großteils durch eine Förderung seitens des Bundes. Daneben sichern Arbeiterkammer und Gewerkschaften den Fortbestand der Einrichtung.

4. Existenzielle Unterstützungsleistungen unabhängig vom Aufenthaltsstatus

Damit undokumentiert Arbeitende ihre Rechte auch tatsächlich durchsetzen können, bedarf es angesichts der komplexen Materien von Arbeitsrecht einerseits und Fremdenrecht andererseits das Know-how, die Erfahrung und die Unterstützungsbereitschaft von verschiedenen Seiten – Beratungsstellen, Gewerkschaften, Aktivist:innen –, etwa wenn es darum geht, aufenthaltsrechtliche Risiken abzuwägen und aufzufangen, sobald sich die Kolleg:innen bei Schwierigkeiten mit dem:der Arbeitgeber:in zur Wehr setzen. Maßstab sind dabei stets die migrantischen Kolleg:innen selbst, die tagtäglich für ihre Aufenthalts- und Arbeitsrechte kämpfen. Immer wieder machen sie deutlich, dass der Zugang zu sicheren Arbeits- und Lebensbedingungen, zu Existenzsicherung und Gesundheitsversorgung sowie zu sozialen Angeboten und Leistungen nicht über Aufenthaltsstatus oder nationale Zugehörigkeiten bestimmt werden darf. Dieser Zugang muss allen offenstehen, die hier leben und arbeiten.

Dies betrifft auch Angebote und Leistungen auf kommunaler Ebene. Auf der einen Seite haben Städte und andere Gemeinden nicht die Möglichkeit, Zugänge zum formellen Arbeitsmarkt zu öffnen oder Beschäftigungsbewilligungen zu erteilen. Auf der anderen Seite sind undokumentierte Arbeit und weit überdurchschnittliche Ausbeutung Lebensrealität vieler ihrer Bewohner:innen. Diese Realität nimmt die Kommunen in die Pflicht, Handlungsspielräume wahrzunehmen – und zwar nicht, indem sie gegen informelle Arbeit vorgehen, sondern im Gegenteil, Menschen darin unterstützen, sich gegen Ausbeutung zu wehren.

Mögliche Ansatzpunkte für kommunale Akteur:innen sind:

- Anerkennung undokumentierter Arbeit und Ausbeutung als Lebensrealität.
- Information im Rahmen von kommunalen Bildungs- und Beratungsangeboten für neu Zugezogene, dass Arbeit ohne Papiere nicht Arbeit ohne Rechte bedeutet und wie Ansprüche geltend gemacht werden können.
- Einrichtung sicherer und anonymer Beschwerdemechanismen.
- Öffnung der Angebote und existenziellen Unterstützungsleistungen der Kommunen, sodass Anspruchsberechtigungen und Aufenthaltsstatus keine Rolle spielen, was in Förderrichtlinien zu verankern ist.
- Nutzung des kommunalen Kompetenzbereichs, so wie das mehrere solidarische Städte tun, die Zugänge zu kommunalen Angeboten öffnen und sich als Gemeinde für die Regularisierung von Menschen mit prekärem Status einsetzen.

Auch vor diesem Hintergrund erhebt UNDOK die Forderung nach uneingeschränktem Arbeitsmarktzugang und existenzsichernden Sozialleistungen für alle (für jene, die einen Asylantrag gestellt haben, nach längstens drei Monaten Wartezeit). Zudem schlägt UNDOK vor, das System der Beschäftigungsbewilligung für Arbeitende aus Nicht-EU-Ländern abzuschaffen und durch ein einfaches Anzeigesystem zu ersetzen – zeigen sich doch rassistische Gesetzgebung und Praxis genau in diesem System, das es Migrant:innen aus Drittstaaten praktisch verunmöglicht, Zugang zu unselbstständiger formeller Arbeit zu finden, und so die Voraussetzungen für ausbeuterische Abhängigkeitsverhältnisse und Lohndumping mit erzeugt.

Zum Weiterlesen/-hören

UNDOK – Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (2022): Nachgefragt: Jobzugang für Asylwerber:innen. https://www.youtube.com/watch?v=lQXnNgJU7N4 [Zugriff: 31.12.2022].

UNDOK – Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (2021): Systemerhalter:innen ohne Papiere: Arbeiten in der Corona-Krise. https://undok.at/blog/2021/03/23/undok-statement-systemerhalterinnen-ohne-papiere-arbeiten-in-der-corona-krise [Zugriff: 31.12.2022].

UNDOK – Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (2021): Arbeit ohne Papiere, aber nicht ohne Rechte! (Beilage zur Straßenzeitung „Augustin“). https://undok.at/wp-content/uploads/2021/11/undok-augustin2021-web.pdf [Zugriff: 31.12.2022].

UNDOK – Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (2020): Arbeiten ohne Papiere in der Corona-Krise. https://undok.at/blog/2020/04/17/undok-statement-arbeiten-ohne-papiere-in-der-corona-krise [Zugriff: 31.12.2022].

UNDOK – Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (2020): Arbeit ohne Papiere – gegen Ausbeutung, für gleiche Rechte! (Radiosendereihe/Podcast). https://undok.at/arbeiten-ohne-papiere-podcast [Zugriff: 31.12.2022].

Ein herzliches walisisches Willkommen für alle: Die Arbeit von Oasis Cardiff

Richard Eynon

Aus dem Englischen von Maren Kirchhoff

Oasis Cardiff ist eine gemeinnützige Organisation mit Sitz in Cardiff, Wales, die Asylsuchende und Geflüchtete und Menschen bei ihrem Versuch, sich in der örtlichen Gemeinschaft zurechtzufinden und in diese integriert zu werden, stärkt. Im Jahr 2009 hat die wohltätige Organisation als kleine Suppenküche mit angeschlossenem Beratungsdienst begonnen. Heute arbeitet *Oasis* mit einem ganzheitlichen Ansatz eines klient:innengeführten Verfahrens. Hierdurch lassen sich viele Aspekte von dem erfassen, was Asylbewerber:innen und Geflüchtete auf ihrem Weg erlebt haben. Ende Dezember 2022 verfügte die Organisation über hauptamtliche Mitarbeiter:innen im Umfang von 29 vollzeitäquivalenten Anstellungen und über 300 Ehrenamtliche, die die Organisation unterstützen. Sie bietet eine Reihe von Aktivitäten an, die sicherstellen sollen, dass Menschen die Hindernisse beim Aufbau eines neuen Lebens in Wales und im Vereinigten Königreich überwinden können.

Oasis ist in einem angemieteten Kirchengebäude untergebracht, das die zentrale Drehscheibe für seine Aktivitäten darstellt. Dort sind auch Asylbewerber:innen und Flüchtlinge beherbergt. Die Organisation empfängt tagtäglich im Durchschnitt mehr als 150 Personen. Sie versucht, Vorurteilen und Mythen entgegenzutreten und die Kluft zwischen Asylbewerber:innen und Geflüchteten und der lokalen Gemeinschaft zu überbrücken, indem sie auf allseits populäre Aktivitäten wie Essen, Geschichtenerzählen und Sport setzt. Das Gebäude ermöglicht es *Oasis* auch, größere Veranstaltungen wie Gemeindetreffen, Sitzungen von Sportvereinen und Lebensmittelkooperativen zu beherbergen. Im vergangenen Jahr wurde die Zusammenarbeit mit den örtlichen Schulen intensiviert. Im Unterricht wurden den Schüler:innen Informationen über Asylverfahren und individuelle Migrationsgeschichten vermittelt. Die Schüler:innen erfuhren Fakten über Flucht und Asyl und erhielten die Möglichkeit, Fragen zu stellen, insbesondere woher und warum Menschen ins Vereinigte Königreich kommen.

Oasis wird hauptsächlich durch Treuhandvermögen und Stiftungen finanziert. Allerdings haben Zuwendungen durch lokale Regierungsstellen zu-

genommen, da *Oasis* in jüngerer Zeit vermehrt Migrant:innen aus Afghanistan und der Ukraine unterstützt, die über öffentliche Ansiedlungsprogramme nach Wales kommen. Dennoch haben finanzielle Einschränkungen die Organisation noch nie so sehr belastet wie heute. *Oasis* arbeitet in einem sich ständig verändernden Umfeld. In den letzten Jahren haben sich Modelle von Asylunterkünften und Verteilzentren stark verändert, zugleich ist die Zahl der Asylbewerber:innen in Notunterkünften und Ansiedlungen im Rahmen der Programme für Afghanistan und die Ukraine gestiegen. Dies hat die ohnehin schon überlasteten Dienste der lokalen Behörden und NGOs noch mehr in Anspruch genommen.

1. Was gut funktioniert – Besonderheiten und Erfolge des Ansatzes von Oasis

Oasis Cardiff hat immer ein Ziel verfolgt: allen, die das Gebäude betreten, einen herzlichen walisischen Empfang zu bereiten. Niemand muss sich ausweisen oder den Einwanderungsstatus angeben. Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus verschafft dies eine willkommene Erleichterung. *Oasis* bietet Sicherheit und Stabilität in einem Kontext, in dem durch die Migration bedingt vieles sehr unsicher ist. Durch die breit gefächerte Agenda der Einrichtung, ohne eine spezifische, enge politische Ausrichtung, wird ein Sicherheitsnetz gespannt, das an dem Ort wirkt, an dem die Menschen leben. Für Menschen in prekären Lebensumständen ist es eine lebenswichtige Stütze, einen Ort zu haben, an dem sie sich zugehörig fühlen und an dem fast alle ihre Grundbedürfnisse erfüllt werden können. Wenn erhoben wird, wer die Besucher:innen des Zentrums sind und welche Dienste sie nachfragen, lässt sich feststellen, dass es sich häufig um Menschen mit prekärem Einwanderungsstatus, aber auch um anerkannte Flüchtlinge handelt. Letztere, die einen sicheren Status erlangt haben, erklären, dass sie kommen, um diejenigen zu unterstützen, denen dieser sichere Status (noch) fehlt. Durch dieses organische Peer-Mentoring generiert *Oasis* gleichsam Unterstützung im Rahmen der Unterstützung.

Der Spracherwerb ist für diejenigen, die in ein Land kommen, dessen Sprache sie nicht verstehen, von großer Bedeutung. Er ermöglicht ihnen, sich als Teil der lokalen Gemeinschaft und der breiteren Gesellschaft zu fühlen. *Oasis* hat immer dafür gesorgt, dass prekäre Migrant:innen Zugang zu englischen Sprachdiensten haben. Derzeit gibt es Kurse, die auf informeller Basis stattfinden und sich auf den themenzentrierten Spracherwerb anhand von bestimmten Inhalten (anstatt auf die Grammatik) konzentrieren. Die Klassen sind immer voll. Viele Menschen nutzen das Angebot, während sie auf einen Platz im örtlichen College warten.

Viele der Kurse, die bei *Oasis* stattfinden, werden von pensionierten Lehrer:innen oder von Personen angeboten, die sich für den Englischunterricht interessieren. Der Bildungsbereich wird von ein paar bezahlten Mitarbeiter:innen koordiniert, die bezüglich diverser pädagogischer Ansätze hoch qualifiziert sind und die Lernenden unterstützen. Abgesehen davon arbeiten fast alle Lehr- und Betreuungskräfte ehrenamtlich. Ihr Engagement ist aufgrund der hohen Nachfrage essenziell, wie die Zahlen zeigen: An den Kursen nehmen über 150 Lernende pro Woche teil. Dabei verfolgt *Oasis Cardiff* den eigens entwickelten Ansatz einer kreativen Pädagogik (*Creative pedagogy*), der auf einer kürzlich von der Universität Nottingham veranstalteten HERE-Konferenz (*Hub for European Refugee Education*[1]), bei der es um Theorie und Praxis der Bildung für Geflüchtete ging, vorgestellt wurde. Dieser Ansatz beinhaltet das Verständnis für Lernhindernisse aufgrund von Traumata oder prekärem Einwanderungsstatus, was jede verständnisvollere Pädagogik berücksichtigen sollte. Kreative Pädagogik bewegt sich zwischen dem traditionellen TESOL-Ansatz (*Teaching English to Speakers of Other Languages*, Vermittlung von Englisch an jene, die eine andere Sprache sprechen) und der Förderung der Grundkenntnisse im Lesen und Schreiben, um die Lernenden bei der Entwicklung ihrer Sprachkompetenzen zu unterstützen. Im Mittelpunkt des Unterrichts steht das Identifizieren von Möglichkeiten für ein gleichsam immersives Lernen. Der Unterricht erfolgt anhand von alltäglichen Herausforderungen; bisweilen auch im Supermarkt oder im Park.

In jüngster Zeit hat sich der Unterricht deutlich zum Besseren entwickelt, und zwar durch mehr Fortbildungsmöglichkeiten für die ehrenamtlichen Lehrer:innen. *Oasis Cardiff* hatte früher generell ein Drop-in-Konzept für seine Kurse: Jede:r konnte an jedem Kurs teilnehmen, unabhängig von Vorbildung und Leistungsniveau. Dieses Konzept wurde aufgegeben. Nun werden die Klassen grob in eine untere und eine obere Stufe unterteilt. Dies war eine Reaktion auf die Anzahl der Teilnehmenden, die immer wieder denselben Kurs besuchten, und auf den Wunsch der Lehrenden, in ihren Unterrichtseinheiten bessere Lernergebnisse zu erzielen. Vorangetrieben wurden die Verbesserungen durch die Zusammenarbeit mit NATECLA, dem nationalen Verband für die Vermittlung von Englisch und anderen in Gemeinschaften gesprochenen Sprachen an Erwachsene (National Association for Teaching English and other Community Languages to Adults) und durch die Unterstützung des leitenden TESOL-Dozenten an der University of South Wales, Dr. Mike Chick. Die haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter:innen wurden weitergebildet und darin geschult, qualitativ hochwertigere Kurse in einem informellen Rahmen anzubieten. Die Unterstützung von Migrant:innen beim Spracherwerb war und ist für *Oasis Cardiff* von entscheidender

1 https://hubhere.org/

Bedeutung. Gegenwärtig werden Sprachkurse auf allen Ebenen angeboten, von Grundkenntnissen bis hin zu Sprachkenntnissen auf Universitätsniveau. Ziel dieses breiten Angebots ist es, dass Menschen mit prekärem Status ihre früheren Lernfähigkeiten und Bildungserfolge nicht aus den Augen verlieren und sich Lerninhalte aneignen können, die für ihre Zukunft förderlich sind.

Wie bereits erwähnt, findet innerhalb des Zentrums häufig ein informelles Peer-Mentoring statt. Damit dieses Erfolgsmodell fortgesetzt und ausgebaut werden kann, hat *Oasis Cardiff* ein offizielles Peer-Mentoring-Programm und einen Schulungskurs entwickelt. In den letzten Jahren hat das Programm dazu geführt, dass viele der betreuten Personen, die sich in einer prekären Situation befanden, zusätzliche Unterstützung erhielten und hierdurch in die Lage versetzt wurden, Hindernisse, mit denen sie konfrontiert waren, zu überwinden. Vielen Menschen wurde etwa bei der Wohnungssuche geholfen, insbesondere während der COVID-Pandemie. Andere konnten ihre Asylanträge neu stellen, da sie hier jemanden hatten, mit dem sie reden konnten und der sie durch das Verfahren begleitete. Wieder andere konnten sich als ehrenamtliche Mitarbeiter:innen einbringen, was ihnen Erfüllung, eine Chance auf persönliches Wachstum und Anerkennung gab. Im Mentoring Programm werden auch Verbindungen zu anderen Organisationen und anderen Bereichen der ehrenamtlichen Arbeit hergestellt. Dies ermöglicht den Mentees, sich als Teil der Gesellschaft zu fühlen, Anknüpfungspunkte in ihrer Umgebung zu finden und das Leben in und um Cardiff anzunehmen. Infolgedessen fühlten sich viele von ihnen weniger isoliert, berichteten von Verbesserungen in ihrer psychischen Gesundheit und bemühten sich anschließend aktiv darum, selbst Mentor:innen zu werden. *Oasis Cardiff* bietet ihnen die Möglichkeit, sich schulen zu lassen in Kompetenzaufbau, gesundem Beziehungsaufbau, in der Fähigkeit, sich abzugrenzen und Grenzen zu setzen, in Kommunikationsfähigkeit und im Verständnis für kulturelle Unterschiede. Die Teilnehmenden haben dadurch an Selbstvertrauen und Verständnis für einen unterstützenden Ansatz für Menschen in Not gewonnen. Viele haben sich entschlossen, in diesem Sektor eine hauptamtliche Stelle zu suchen oder eine weiterführende Ausbildung zu absolvieren, um sich in diesem Bereich weiterzuentwickeln.

Der Einsatz von *Mind-spring*, einem in den Niederlanden ursprünglich zur Traumabearbeitung entwickelten Programm (ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum o.J.; Uitterhaegen 2005), hat die Art und Weise, in der die gesamte Organisation ihre Dienste anbietet, verändert (Oasis Cardiff o.J.). Kern des Programms ist es, bei ausgewiesenen *Mind-spring*-Kursen die Erstsprache der Teilnehmer:innen zu benutzen und für die hauptamtlichen und ehrenamtlichen Mitarbeiter:innen von *Oasis* zu übersetzen. Das Programm wurde zunächst in Arabisch und Sorani (Zentralkurdisch) entwickelt und durchgeführt. Später kam Dari hinzu. Ihre Muttersprache als Arbeitssprache

zu verwenden, stellt sicher, dass die Teilnehmer:innen engagierter sind, getragen von dem Gefühl, dass sie nichts von Bedeutung verpassen. Jeder *Mind-spring*-Kurs umfasst sieben Einheiten, in denen die Herausforderungen der Integration in einem neuen Land und die Anpassung an die kulturellen Unterschiede behandelt werden.

Die Vermittlung von Personen, die an der Teilnahme an einem *Mind-spring*-Kurs interessiert sind, erfolgt durch Partnerorganisationen und innerhalb von *Oasis Cardiff*. Nach Abschluss des *Mind-spring*-Kurses können sich jene Teilnehmenden, die einen Hintergrund in der Sozialarbeit oder im Bereich der psychischen Gesundheitsversorgung haben, um eine Ausbildung zum:zur Trainer:in bewerben. Sie werden von der Projektleitung laufend unterstützt. Im Laufe eines Jahres konnte *Oasis Cardiff* eine deutliche Steigerung des Engagements verzeichnen, was darauf zurückzuführen ist, dass die Menschen durch *Mind-spring* gestärkt wurden und sich wertgeschätzt, nicht isoliert gefühlt haben.

Die Nutzung des *Mind-Spring*-Programms im Kursbereich hat sich auch auf andere Bereiche der Organisation ausgewirkt. So wird darüber nachgedacht, wie *Oasis Cardiff* es bewerkstelligen könnte, einen größeren Teil des Angebots in Erstsprachen verfügbar zu machen. Derzeit lernen viele Mitarbeiter:innen Arabisch und Sorani, um die Kund:innen begrüßen und einfache Gespräche mit ihnen führen zu können.

Oasis Cardiff versucht zudem, klient:innengeführte Projekte und Aktivitäten zu entwickeln, um prekäre Migrant:innen in Bezug auf ihre psychische Gesundheit und ihr Wohlbefinden zu unterstützen. In Zusammenarbeit mit *Sport Cardiff* werden beispielsweise Fußball, Tischtennis und Schwimmen angeboten. Im Rahmen des Fußballtrainings werden auch Wettkämpfe angeboten und es werden regelmäßig Turniere und andere Veranstaltungen mit weiteren Vereinen und Initiativen durchgeführt. Auch Aktivitäten im Freien, wie Gartenarbeit, Bergwandern und Radfahren werden angeboten. Die Aktivitäten geben ihnen die Möglichkeit, Kontakte zu größeren Gemeinschaften zu knüpfen, ihre Fähigkeiten zu verbessern und zu erweitern, und – was noch wichtiger ist – die Isolation und das Ausmaß an Ängsten spürbar zu verringern.

Der Schlüssel zu einem ganzheitlichen Ansatz liegt im fortlaufenden Mapping im Sinne einer Bestandsaufnahme bezüglich der Angebote und der kooperativen Ansätze zur Erbringung von Dienstleistungen. Unter den restriktiven Bedingungen der COVID 19-Pandemie war die Bestandsaufnahme insbesondere im Hinblick auf die eigenen Kapazitäten von großer Bedeutung , da sie zu einem ehrlichen Umgang mit der Beschränktheit der Möglichkeiten führte. Hierauf wurde reagiert, indem gezielt Verbindungen zu anderen Unterstützungsdiensten hergestellt wurden, sowohl zu den lokalen Behörden als auch zu NGOs. Nach dem Abklingen der Pandemie war für das Netzwerk

der NGOs der fortgesetzte Bedarf an enger Zusammenarbeit mit dem Stadtrat und nationalen Behörden von entscheidender Bedeutung.

Für *Oasis* war es stets wichtig, sich an Best Practice-Modellen zu orientieren. Zu diesem Zweck hat die Organisation sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene den NGO-Sektor beobachtet. Die Organisation hat sich mit anderen europäischen Organisationen in Verbindung gesetzt, um zu verstehen, unter welchen Bedingungen prekäre Migrant:innen migrieren und wie sie in anderen Staaten behandelt werden. Dies hat zu Kooperationsvereinbarungen, zum Austausch von Best Practice und zu gegenseitiger Unterstützung bei bestimmten Situationen oder Themen geführt.

2. Was der Befriedigung der Grundbedürfnisse entgegensteht

Trotz dieser Erfolge in der Arbeit von *Oasis* sind prekäre Migrat:innen in Cardiff weiterhin mit zahlreichen Problemen konfrontiert (siehe hierzu ausführlich Bastick und Mallet-Garcia in diesem Band). Viele prekäre Migrant:innen, die keinen Anspruch auf öffentliche Leistungen haben, haben nur Zugang zu einer sehr basalen Gesundheitsversorgung. Und selbst dieses eingeschränkte Angebot können manche aufgrund bürokratischer Hürden, mangelndem kulturellen Verständnis, fehlender Übersetzung und fehlendem Verständnis für die medizinische Fachsprache nicht wahrnehmen. Angesichts der steigenden Zahl von Menschen, die nach Cardiff migrieren, ist insbesondere der Zugang zu psychiatrischen Diensten ein großes Problem, da es nur wenige präventive Methoden gibt und Unterstützung oft nur in extremen Fällen gewährt wird.

Für prekäre Migrant:innen gibt es zwar in der Regel kostenlose Bildungsmöglichkeiten, die häufig von lokalen Hochschulen und Bildungseinrichtungen angeboten werden. Zudem bieten lokale Wohlfahrtsverbände und ehrenamtliche Initiativen informelle Unterstützung für Lernende. Auch das Bildungswesen hat angesichts der steigenden Zahl von Menschen, die in Cardiff ankommen, jedoch mit einem Mangel an verfügbaren Kursen zu kämpfen. Oft fällt es den Bildungseinrichtungen schwer, die Probleme zu verstehen, mit denen die Lernenden aufgrund ihres prekären Status konfrontiert sein können. Im Laufe der Zeit hat sich diese Situation durch Vertiefung der partnerschaftlichen Zusammenarbeit entspannt. Mit Hilfe von Lückenanalysen wurden einige der strukturellen Probleme angegangen. Es gab Gelegenheiten, gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen für Lehrende zum Thema kulturelles Verständnis und zum Asylsystem durchzuführen.

Eine der größten Schwierigkeiten für prekäre Migrant:innen ist der Zugang zu Wohnraum und dessen Erhalt. In Cardiff gibt es nur noch eine einzige Unterkunft für diejenigen, die keinen Zugang zu einer vom Innenministerium bereitgestellten Unterkunft haben. Die Finanzierungsmodelle für Wohnungen am freien Markt sind häufig kompliziert und werden den Hilfsorganisationen nicht in einer Weise vermittelt, mit der sie Migrant:innen effektiv helfen können. Infolgedessen muss viel Zeit für die Versuche aufgewendet werden, den Menschen Unterkünfte zu besorgen. Bei denjenigen, die unter die Regelung 'No recourse to public funds' fallen und somit keinen Anspruch auf öffentliche Mittel haben, ist eine Unterbringung fast unmöglich. Der letzte Ausweg für viele sind die Nachtasyle, die oft überfüllt sind und in denen ein hohes Maß an Alkohol- und Drogenkonsum für Probleme sorgt. Die Zustände in den Notunterkünften schockieren viele Personen, die es nicht gewohnt sind, mit einem so hohen Niveau an Alkohol- und Drogenkonsum konfrontiert zu sein. Häufig fühlen sie sich durch die Situation bedroht oder eingeschüchtert. Nicht selten kommen solche Personen zu *Oasis* und fordern Lösungen für die Probleme in den Unterkünften, mit denen sie zu kämpfen haben. Da sich die Probleme meist nicht lösen lassen, verlieren die unterstützenden Organisationen immer wieder den Kontakt zu Menschen, wenn diese in ihren Communities und Freundeskreisen Unterstützung finden. Die steigende Zahl prekärer Migrant:innen in Cardiff und Umgebung wirkt sich verständlicherweise auf die bereits hohe Nachfrage nach Sozialwohnungen und privaten Mietwohnungen aus. Dies führt zu Frustration über das System. Viele Menschen, die von *Oasis Cardiff* betreut werden, wurden von den örtlichen Wohnungsämtern weiterverwiesen und aufgefordert, selbst eine Lösung für ihr Wohnungsproblem zu finden. Der Mangel an Klarheit bei der Weitergabe von Informationen trägt ebenfalls nicht zur Lösung dieser Probleme bei. Viele fühlen sich im Stich gelassen und isoliert. Die Folge dieser Situation ist „Sofa-Surfing" oder ein Leben auf der Straße.

Ein Faktor, der sich auf den zyklischen Charakter der Obdachlosigkeit bei prekären Migrant:innen auswirkt, ist der Mangel an rechtlichen Beratungskapazitäten in Cardiff und ganz Wales (siehe ausführlicher dazu Bastick und Mallet-Garcia in diesem Band). Aufgrund des Mangels an juristischen Ressourcen besteht ein erhöhtes Risiko, obdachlos zu werden oder über einen längeren Zeitraum obdachlos zu sein, was sich negativ auf das Wohlbefinden und die psychische Gesundheit der Menschen auswirkt. Obdachlosigkeit gibt den Menschen oft das Gefühl, wertlos zu sein und keinen Sinn im Leben zu sehen, was bei einigen Menschen zu Depressionen und manchmal sogar zu Selbstmord führt.

3. Die Chance auf eine bessere Zukunft ergreifen

Prekäre Migrant:innen als Menschen wertzuschätzen, die ein Recht darauf haben, dass ihre Grundbedürfnisse erfüllt werden, auch wenn die Systeme, die Regierung und manchmal auch sie selbst diese Wertschätzung nicht aufbringen, ist oftmals ein Rettungsanker in ihrem Leben. Wie oben dargestellt, kann *Oasis Cardiff* nicht alle diese Bedürfnisse erfüllen, aber *Oasis* versucht sicherzustellen, dass die Menschen nicht durch die Lücken im Versorgungssystem fallen, indem Verbindungen zu anderen Organisationen hergestellt werden. Da die Politik der britischen Regierung immer feindseliger wird, ist die Zusammenarbeit mit anderen Stellen und die gemeinsame Interessenvertretung dringend notwendig. Wenn es Chancen der Zusammenarbeit gibt, um das Engagement für Migrant:innen zu stärken und ihnen die wertvollsten Leistungen und die beste Unterstützung zukommen zu lassen, müssen diese Chancen ergriffen werden.

Die Zusammenarbeit mit lokalen Regierungen wie dem Stadtrat von Cardiff hat zu erheblichen Verbesserungen bei der kurz- und langfristigen Planung von Maßnahmen geführt. Dies muss fortgesetzt werden und die organische Antwort auf die anhaltende Krise im Umgang mit Migration im Vereinigten Königreich sein. Eine Nation zu haben, die die Ideologie einer „Nation der Zuflucht“ verbreitet, ist ein Schritt nach vorn. Der nächste Schritt ist es, die Entscheidungsträger:innen mit ins Boot zu holen. Dabei muss das simple Faktum betont werden, dass prekäre Migrant:innen gehört und verstanden werden und Teil dieser Stadt sein wollen. Sie wollen die Möglichkeit haben, ihre Stimme zu erheben, damit die Barrieren, mit denen sie konfrontiert sind, abgebaut werden. Wir müssen sie darin weiterhin unterstützen, damit sie nicht mehr „prekär“ sein müssen. Dazu müssen sie – wie es unsere Freund:innen aus Barcelona auf der Abschlusskonferenz des LoReMi-Projekts (1. und 2. September 2022) auf den Punkt gebracht haben – als „Bürger:innen der Zukunft“ anerkannt werden.

Literaturverzeichnis

ARQ Nationaal Psychotrauma Centrum (o.J.): Mind-Spring. Preventieve interventie voor en door vluchtelingen. https://arq.org/projecten/mind-spring [Zugriff: 19.03.2023].

Oasis Cardiff (o.J.): Mind Spring. https://www.oasiscardiff.org/mind-spring [Zugriff: 17.02.2023].

Refugee Action (2022): No access to justice: how legal advice deserts fail refugees, migrants and our communities. https://www.refugee-action.org.uk/no-access-

to-justice-how-legal-advice-deserts-fail-refugees-migrants-and-our-communities/ [Zugriff: 15.03.2022].
Uitterhaegen, Bart (2005): Psycho-education and psychosocial support in the Netherlands; a program by and for refugees. https://psychotrauma-net.org/sites/default/files/documents/int_052.pdf [Zugriff: 17.02.2023].

Sans-Papiers sind ein Teil der Bevölkerung: Die Stadt Zürich und die Züri City Card

Adamo Antoniadis und Christof Meier

In der Stadt Zürich leben schätzungsweise 10.000 Personen ohne ausländerrechtlich gültigen Aufenthaltstitel. Sie werden in der Schweiz als Sans-Papiers bezeichnet und rückten aufgrund des Engagements zivilgesellschaftlicher Organisationen in den letzten Jahren stärker ins öffentliche Bewusstsein. Dadurch veränderte sich die städtische Politik. Sie entwickelte sich von einer „leisen", pragmatischen Politik zu einer auch sichtbar engagierten Politik, in der die gegebene Realität und die Verpflichtung gegenüber Grund- und Menschenrechten im Vordergrund stehen. Dieser politischen Linie mehrheitlich folgend, bewilligte die Zürcher Stimmbevölkerung im Mai 2022 einen Rahmenkredit für die Vorbereitungsarbeiten zu einer *Züri City-Card*. Diese Entwicklungen werden in diesem Beitrag beschrieben.

1. Ausgangslage

Die Stadt Zürich ist mit nicht ganz 450.000 Einwohner:innen die größte Stadt und das wirtschaftliche Zentrum der Schweiz. Gut ein Drittel der Bevölkerung sind Ausländer:innen ohne Stimm- und Wahlrecht (bei den 30- bis 40-Jährigen sind es rund 45 Prozent), gut die Hälfte ist im Ausland geboren und zwei Drittel haben mindestens einen im Ausland geborenen Elternteil. Das Zusammenleben in der "superdiversen" Stadt verläuft gut und wird unter anderem durch eine aktive Integrationspolitik unterstützt. So legt der Stadtrat – das ist die kommunale Regierung – für jede seiner Legislaturen integrationspolitische Ziele fest, die durch die Verwaltung im Rahmen der gegebenen Zuständigkeiten umgesetzt werden.

Dass die Stadt Zürich als politische Gemeinde keine Kompetenzen im Aufenthaltsrecht hat, hat dabei insofern nur eine geringe Bedeutung, als die Frage, wer denn kommen darf und wer wieder gehen muss, keine integrationspolitische Frage ist. Integrationspolitik orientiert sich an der Realität. Sie stellt letztlich „nur" fest, wer da ist, und stellt sich der Aufgabe, wie das Zusammenleben mit Blick auf eine gelingende Zukunft gestaltet werden kann.

Diese Grundhaltung bezieht sich nicht nur auf die Bevölkerung mit regulärem Aufenthalt. Denn auch die Sans-Papiers sind da.
Die große Mehrheit der rund 10.000 Sans-Papiers in der Stadt Zürich reiste mit einem Tourist:innenvisum ein und wurde nie administrativ erfasst. Dazu kommen Personen, die ihr Aufenthaltsrecht verloren haben, aber nicht ausgereist sind, sowie abgewiesene Asylsuchende, die die ihnen zugewiesenen Notunterkünfte verlassen haben, aber hier geblieben sind (Rissi & Stalder 2020). Eine „typische" Sans-Papiers in Zürich ist eine Frau mittleren Alters aus Lateinamerika, die in privaten Haushalten arbeitet, unter sehr prekären und oft ausbeuterischen Bedingungen möglichst unauffällig lebt und ständig Angst vor Entdeckung und Ausweisung hat.

2. Zivilgesellschaftliche Initiativen

Wie in anderen Städten lebten in Zürich seit jeher Menschen ohne gültige Aufenthaltsbewilligung. Sie wurden politisch oft nur wenig zur Kenntnis genommen und insbesondere von zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt. Diese betreiben in Zürich seit 2005 eine Beratungs- und Anlaufstelle und gewährleisten dank des Engagements von Ärzt:innen und Hilfswerken eine medizinische Grundversorgung. Die städtische Politik beschränkte sich in der Regel darauf, den Kindern den Zugang zur Volksschule zu ermöglichen, bei Bedarf und in speziellen Situationen pragmatische Lösungen zu suchen und bei sich bietenden Gelegenheiten auf Problemstellungen und mögliche Lösungsansätze hinzuweisen. Sie hielt es lange Zeit für zielführend, mit einer „leisen" Politik („Tue Gutes und sprich nicht darüber") die übergeordnete Politik nicht zu Gegenreaktionen herauszufordern. Denn in den Parlamenten auf kantonaler und nationaler Ebene gibt es nur wenig Verständnis für Initiativen, die auf eine Verbesserung der Situation von Sans-Papiers abzielen.

Diese langjährige Praxis änderte sich, als aus der Zivilgesellschaft Mitte der 2010er-Jahre neue Forderungen kamen, die im öffentlichen und politischen Diskurs aufgegriffen wurden. Die wichtigsten Ausgangspunkte und Vorbilder dabei waren die *Identification Card for New York City*, die sich als *Solidarity Cities* bezeichnenden nordamerikanischen Städte, das (wissenschaftlich und oft auch künstlerisch begleitete) Konzept von *urban citizenship* und das in Genf realisierte Regularisierungsprojekt *Papyrus*. So brachte beispielsweise der städtische *Ausländerinnen- und Ausländerbeirat* das Thema in sein jährliches Treffen mit dem Stadtrat ein. Innerhalb der Zivilgesellschaft wurde der Verein *Züri City-Card* gegründet. Primäres Ziel dieser Aktivitäten war vor allem der Schutz von Sans-Papiers bei Polizeikontrollen.

3. Grund- und Menschenrechte als Orientierungspunkte

In der Folge setzte der Stadtrat eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Leitung der Integrationsförderung ein. Diese erarbeitete einen internen Bericht, der verschiedene Lebensbereiche analysierte, Problembereiche identifizierte und (städtische) Handlungsoptionen aufzeigte. Auf dieser Basis publizierte der Stadtrat im September 2018 ein Positionspapier. Er hielt fest, dass Sans-Papiers Stadtbewohner:innen mit entsprechenden Rechten und Pflichten sind, dass für sie die grundlegenden Grund- und Menschenrechte gelten, dass Bund und Kanton ihre diesbezügliche Verantwortung wahrnehmen sollen, dass langjährige Sans-Papiers regularisiert werden sollen und dass die Stadt Zürich im Rahmen ihrer Kompetenzen und Möglichkeiten Beiträge zur Verbesserung der Situation leisten wird.

Gleichzeitig äußerte sich der Stadtrat skeptisch gegenüber der Einführung einer City Card und insbesondere gegen „die mit ihr verbundene Hoffnung auf eine ausländerrechtliche Schutzfunktion“ (Stadtrat von Zürich 2018: 2). Das nordamerikanische Modell beruhe auf speziellen Rechtsgrundlagen und sei weder direkt noch indirekt übertragbar. Eine Stadtregierung in der Schweiz habe keine Möglichkeiten, Polizei und Behörden anzuweisen, das nationale Ausländerrecht nicht zu vollziehen (ebd).

Die durch den Stadtrat festgelegten Maßnahmen orientierten sich unter anderem an den allen Menschen gleichermaßen garantierten Grundrechten. Dabei zeigten sich große Unterschiede sowohl bezüglich der einzelnen Rechte als auch bezüglich der städtischen Handlungsmöglichkeiten. Das Recht auf Bildung zum Beispiel war vergleichsweise leicht durchsetzbar. Die Zugänge zur Volksschule und (dank einer eingespielten Praxis) zu Vergünstigungen im Vorschul- und Betreuungsbereich konnten entsprechend umgesetzt werden. Ausgenommen blieb der Zugang zur nachobligatorischen Berufsbildung, denn ein Lehrvertrag ist ein von den kantonalen Migrationsbehörden zu genehmigender Arbeitsvertrag. Auch das Recht auf Gesundheitsversorgung war aufgrund des zivilen Engagements relativ gut umsetzbar. Diese Umsetzung zeigte sich aber als strukturell und finanziell fragil und nur bedingt zukunftsfähig. Gar nicht gegeben war und ist hingegen der Zugang zu Recht und Justiz. Denn jede Anzeige oder Zeugenaussage eines Sans-Papiers ist laut einem eigens erstellten Rechtsgutachten mit einem unverhältnismäßig hohen Risiko verbunden, selbst angezeigt und ausgewiesen zu werden (Kiener/Breitenbücher 2018: 45). Das ist sowohl rechtsstaatlich als auch gesellschaftlich sehr problematisch, kann aber durch die Stadt Zürich im Rahmen der bestehenden Rechtslage weder geändert noch verbessert werden.

4. Zugang zu städtischen Leistungen

Die oben erwähnte Arbeitsgruppe wurde durch den Stadtrat damit beauftragt, den Zugang von Sans-Papiers zu städtischen Angeboten und Leistungen zu überprüfen und zu verbessern. Dazu wurde eine Umfrage in der Stadtverwaltung durchgeführt. Alle Abteilungen mussten bezüglich ihrer relevanten Dienstleistungen angeben, ob sie Namen und Wohnsitz der Kund:innen erheben, ob und wie sie diese Angaben überprüfen, ob sie Daten an andere Behörden weiterleiten und auf welche Rechtsgrundlage sie sich dabei stützen. Die Rückmeldungen wurden ausgewertet und je einer der folgenden vier Kategorien zugeordnet:

(1) Keine Datenerfassung: z.B. Kulturanlässe, Gemeinschaftszentren, Informationen
(2) Keine Datenüberprüfung: z.B. Beratungs- und Bildungsangebote, Veranstaltungen
(3) Datenüberprüfung im städtischen Interesse: z.B. Tagesstätten, Horte
(4) Datenüberprüfung gemäß übergeordnetem Recht: z.B. Sozialhilfe, Vermietungen

Abgesehen davon, dass die Umfrage viel zur Sensibilisierung innerhalb der Verwaltung beitrug, konnten dadurch konkrete Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert werden. Da in den ersten zwei Kategorien der Zugang für Sans-Papiers prinzipiell gegeben ist, (was noch nicht heißt, dass er auch genutzt wird), und in der vierten Kategorie die Stadt keine Spielräume hat, rückte insbesondere die dritte Kategorie in den Fokus. In ihr werden die Daten nicht selten „nur" deshalb erhoben und geprüft, weil die Dienstleistung oder das Angebot nur den Bewohner:innen der Stadt (und nicht denjenigen aus einer Nachbargemeinde) zur Verfügung stehen soll, was ja an sich Sans-Papiers nicht ausschließen würde.

Konkret zeigte sich unter anderem, dass das „städtische Interesse" bei einigen Datenüberprüfungen zu hoch gewichtet wurde, dass Datenüberprüfungen (zu) oft nur über das digitale Register erfolgen und dass alternative Möglichkeiten einer Wohnsitzbestätigung (beispielsweise durch die Anlauf- und Beratungsstelle für Sans-Papiers) öfter genutzt werden könnten.

In der Folge wurden verschiedene Anpassungen zur Verbesserung der Zugänge eingeleitet und teilweise bereits umgesetzt. Sie beziehen sich auf Vergünstigungen in der Kinderbetreuung, die Nutzung von Bibliotheken, die Möglichkeit des Bezugs von Stipendien, schulzahnärztliche Untersuchungen, Notunterkünfte, Alters- und Pflegeheime etc. In laufenden und regelmäßig weitergeführten Umsetzungsarbeiten wird nur das realisiert, was als verhältnismäßig und zielführend bewertet wird. So ist es beispielsweise nicht

sehr sinnvoll, in einem aufwändigen Prozess kommunale gesetzliche Regelungen zur Verbesserung eines Zugangs anzupassen, der von Sans-Papiers kaum nachgefragt wird.

5. Zukunftsweisende Pilotprojekte

Ergänzend zur Überprüfung des Zugangs zu städtischen Leistungen und zur politischen Arbeit auf übergeordneter Ebene – der Stadtrat fordert unter anderem eine Regularisierung des Aufenthalts der schon seit Jahren in der Schweiz lebenden Sans-Papiers – wurden weitere Verbesserungen eingeleitet. Dies teilweise im Auftrag des kommunalen Parlaments (Gemeinderat), das verbindliche Vorstöße zu besseren Lösungen in der Gesundheitsversorgung sowie zur Einführung einer *Züri City-Card* forderte. Bei den Umsetzungsarbeiten wurde darauf geachtet, dass die neuen Konzepte nicht auf Sans-Papiers beschränkt bleiben, sondern prinzipiell der Gesamtbevölkerung zu Gute kommen. Klar war dabei von Beginn an, dass die angedachten Projekte (relativ hohe) Kosten verursachen werden, die von der Stadt selbst zu tragen sind.

Das Pilotprojekt *Medizinische Versorgung für Menschen ohne Krankenversicherung* zielt darauf ab, die fragile Situation im Gesundheitsbereich zu stabilisieren und allen in der Stadt Zürich lebenden Menschen einen Zugang zu gewähren. Es umfasst verschiedene Elemente. Das zur Stadtverwaltung zählende Stadtspital wird das zentrale Behandlungsspital für nicht-krankenversicherte Menschen. Die verursachten ungedeckten Kosten übernimmt die Stadt. Die bisher von einem Hilfswerk finanzierte Hausarztpraxis für Sans-Papiers erhält einen städtischen Leistungsauftrag. Die sozialdienstlichen Beratungen zum Abschluss von Krankenversicherungen werden intensiviert. Die Informationsarbeit wird zielgruppengerecht ausgebaut, so dass möglichst alle Betroffenen bei Bedarf den Zugang zu den gesundheitsbezogenen Leistungen finden. Für die Umsetzung des Pilotprojekts in den Jahren 2023 bis 2025 wurden durch den Gemeinderat 4,5 Millionen Franken bewilligt.[1]

Das Pilotprojekt *Wirtschaftliche Basishilfe* wurde vom Stadtrat im Juni 2021 lanciert. Dies geschah unter dem Eindruck der im Zuge der Pandemie sichtbarer gewordenen Notlage vieler Menschen. Vor den durch zivilgesellschaftliche Organisationen betriebenen Essensausgaben bildeten sich lange Warteschlangen. In besonders prekären Situationen befanden sich nicht nur

1 Weitere Informationen zum Pilotprojekt *Medizinische Versorgung für Menschen ohne Krankenversicherung*: www.stadt-zuerich.ch/nkv [Zugriff: 24.1.2023].

Sans-Papiers, die ihre Arbeit verloren hatten, sondern auch viele Migrant:innen, die keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen wollten. Grund dafür ist das nationale Aufenthaltsrecht. Es beinhaltet die Möglichkeit, bestehende Aufenthaltsbewilligungen bei zu hohem Sozialhilfebezug zurückzustufen oder gar zu entziehen. Ziel des Projektes war, Betroffenen – vermittelt durch die am Projekt beteiligten NGOs – eine finanzielle Überbrückungshilfe außerhalb der Sozialhilfe zu bieten. Aufgrund einer durch übergeordnete Instanzen gutgeheißenen Aufsichtsbeschwerde musste das Projekt im Frühling 2022 gestoppt werden. Aktuell sind politische Arbeiten im Gange, um das Projekt auf einer gesicherten Rechtsgrundlage wieder aufzunehmen.[2]

6. Das Projekt Züri City-Card

Obwohl der Stadtrat in seinem Positionspapier vom September 2018 den Nutzen einer *Züri City-Card* für Sans-Papiers skeptisch beurteilte, wurde er vom Gemeinderat damit beauftragt, eine solche einzuführen. Unterstützt durch ein spezifisches Rechtsgutachten und ermutigt durch Rückmeldungen aus der Zivilgesellschaft, änderte der Stadtrat in der Folge seine Haltung. Er legte dem Gemeinderat im Oktober 2020 einen umfassenden Bericht vor, der einerseits über die Umsetzung der früher in Auftrag gegebenen Maßnahmen und andererseits über die nötigen und sich als sehr komplex erweisenden Vorbereitungsarbeiten für eine allfällige *Züri City-Card* informierte (Stadtrat von Zürich 2020).

Die grundlegende Idee ist, dass die *Züri City-Card* einen von den lokalen Behörden akzeptierten Ausweis darstellt, der unabhängig vom Aufenthaltsstatus allen Bewohner:innen der Stadt Zürich Identität und Wohnsitz amtlich bestätigt. Über digitale Schnittstellen soll sie zudem Zugang zu (vergünstigten) Leistungen und zu Partizipationsmöglichkeiten bieten. Dadurch sollen – ganz im Sinne von *urban citizenship* – die Solidarität, die Teilhabe und das Zusammenleben in Zürich gefördert und verbessert werden.

Entscheidend dabei ist, dass der neue Stadtausweis durch die Gesamtbevölkerung genutzt wird und nicht nur von Sans-Papiers. Denn die Stadtpolizei kann im Falle eines Anfangsverdachts auch bei Vorlegen einer *Züri City-Card* zusätzlich den Aufenthaltsstatus überprüfen. Die ebenfalls in der Stadt

2 Weitere Informationen zum Pilotprojekt *Wirtschaftliche Basishilfe*: https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2022/september/220919a.html#:~:text=Das%20Pilotprojekt%20%C2%ABWirtschaftliche%20Basishilfe%C2%BB%20war,Sozialhilfe%20oder%20zu%20anderen%20bedarfsorientierten [Zugriff: 24.1.2023].

aktive Kantonspolizei kann von der Stadt nicht angewiesen werden, die *City-Card* zu akzeptieren.

Die Komplexität des Projekts *Züri City-Card* ergibt sich unter anderem dadurch, dass es neue Rechtsgrundlagen braucht. Der Zugang zur *City-Card* muss geregelt werden. Die ausstellende Behörde darf nicht bezüglich des Aufenthaltsstatus anderen Behörden gegenüber meldepflichtig sein. Verschiedene Datenschutzprobleme müssen gelöst werden. Nutzungsmöglichkeiten müssen geschaffen (und finanziert) werden etc. Um diese Vorbereitungsarbeiten zu leisten und um das ergänzende Projekt *Praxistest* zu finanzieren, beantragte der Stadtrat gemeinsam mit seinem Bericht einen Kredit von 3,2 Millionen Franken. Dieser wurde durch den Gemeinderat am 1. September 2021 genehmigt. Da dagegen ein Referendumsprozess gestartet wurde, kam es zu einer Volksabstimmung. Am 15. Mai 2022 befürworteten 51,7 Prozent der Zürcher Stimmbevölkerung die Vorlage. Der Kredit wurde dementsprechend genehmigt.

Dieses Ergebnis ist trotz des knappen Resultats als sehr positiv zu bewerten. Denn im Vorfeld der Abstimmung zeigte sich, dass nicht in erster Linie über die relativ hohe Geldsumme oder über den Sinn und Zweck eines Stadtausweises diskutiert wurde, sondern über die Positionierung für oder gegen Sans-Papiers. Unseres Wissens ist es das erste Mal, dass sich eine Stimmbevölkerung dazu bekannt hat, dass Sans-Papiers Teil unserer Gesellschaft sind. Das ist ein großer Schritt nach vorne.

Aktuell wird innerhalb der Verwaltung das Projekt *Vorbereitungsarbeiten Züri City-Card* aufgebaut. Es wird rund zwei Jahre in Anspruch nehmen und in einer konkretisierten Vorlage an den Gemeinderat resultieren. Sollte dieser zustimmen, ist erneut ein Referendum möglich. Erst dann werden die für Ausgabe und Verwaltung der *Züri City-Card* nötigen Strukturen aufgebaut. Der neue Stadtausweis wird also kaum vor 2027 erhältlich sein.

7. Schlussbemerkungen

Innerhalb weniger Jahre hat sich die Politik der Stadt Zürich gegenüber Personen ohne einen geregelten Aufenthalt eindrücklich verändert und weiterentwickelt. Das verstärkte Engagement zeigt sich nicht nur in politischen Bekenntnissen, sondern konkret in Maßnahmen und Projekten. Möglich war dies durch ein Zusammenspiel von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen mit der Politik und der Verwaltung. Dabei war es für Zürich hilfreich, in das von der Universität Oxford geleitete internationale Projekt *C-MISE* (*City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe*) eingebunden zu sein und vom grenzüberschreitenden Wissens- und Erfahrungsaustausch zu profitieren.

Bei städtischen Politiken im Bereich Sans-Papiers geht es unserer Einschätzung nach primär darum, Sans-Papiers als Teil der Bevölkerung anzuerkennen und das in kommunaler Kompetenz Mögliche zu tun, um deren sehr prekäre Lebensbedingungen zu verbessern. Dies im Wissen, dass maximal zweitbeste Lösungen erzielt werden können – die beste ist die Regularisierung – und dass sich die angestrebten Verbesserungen stets auch positiv auf die Gesamtbevölkerung auswirken sollten.

Literaturverzeichnis

Kiener, Regina/Breitenbücher, Danielle (2018): Justizzugang von Sans-Papiers. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Gutachten-UZH_Justizzugang-Sans_Papiers.pdf [Zugriff: 24.01.2023].

Rissi, Christof/Stalder, Martin (2020): Sans Papiers im Kanton Zürich – Anzahl, Profile und Situation). https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/footer/news/2020/03/Bericht_Sans-Papiers_Kanton_Zuerich.pdf [Zugriff: 24.01.2023].

Stadtrat von Zürich (2018): Positionspapier zum Thema Sans-Papiers. https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/prd/Deutsch/Stadtentwicklung/Publikationen_und_Broschueren/Integrationsfoerderung/themen_a-z/Sans%20Papiers/Positionspapier_SansPapiers_SR.pdf [Zugriff: 24.01.2023].

Stadtrat von Zürich (2020): Bericht des Stadtrats zur Motion GR Nr. 2018/278 „Einführung einer städtischen Identitätskarte für alle Stadtbewohnerinnen und Stadtbewohner (Züri City Card)“ https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/portal/Deutsch/Stadtrat%20%26%20Stadtpraesident/Publikationen%20und%20Broschueren/Stadtratsbeschluesse/2020/Nov/STRB%20Nr.%201008_2020%2c%20Beilage.pdf [Zugriff: 24.1.2023].

Alle im Quellenverzeichnis erwähnten Berichte, Studien und Rechtsgutachten sind ebenso wie weiterführende Informationen und Materialien auf der Website der Integrationsförderung einsehbar bzw. verlinkt: www.stadt-zuerich.ch/sans-papiers [Zugriff: 24.01.2023].

Autor:innenverzeichnis

Harald Ansen, Dr. phil.. Professor für Theorien und Methoden der Sozialen Arbeit an der HAW Hamburg. Lehr- und Forschungsschwerpunkte: Armut und soziale Ungleichheit, Beratung und Unterstützung in der Sozialen Arbeit.

Adamo Antoniadis, lic. phil. hist. Projektleiter bei der Integrationsförderung im Präsidialdepartement der Stadt Zürich. Arbeitsschwerpunkte: Sans Papiers, City Card, Information für Neuzugezogene, Kommunikation, Ausländer:innenbeirat, internationale Beziehungen.

Ilker Ataç, Dr. phil. habil.. Professor für Politik der Sozialen Arbeit an der Hochschule Fulda, Fachbereich Sozialwesen. Co-Leitung der Forschungsprojekte „Local Responses to Precarious Migrants" und „Teilhabe trotz Duldung". Forschungsgebiete: Migrationspolitik, Politik der Sozialen Arbeit, Soziale Bewegungen, Zivilgesellschaft, lokale Sozialpolitik und Migrant:innen mit prekärem Status.

Zach Bastick, Ph.D., Research Affiliate am *Centre on Migration, Policy, and Society* (COMPAS) der Universität Oxford und Research Fellow am *Shorenstein Center on Media, Politics, and Public Policy* der Harvard Universität. Forschungsgebiete: digitale Migration, Dynamik des digitalen Diskurses zu Migration und Desinformation.

Laura Calbet i Elias, Dr. phil., Dipl.-Ing. Stadt- und Regionalplanung, Professorin für Theorien und Methoden der Stadtplanung an der Universität Stuttgart. Ko-Leiterin des BMBF-Projektes Städtische Ko-Produktion von Teilhabe und Gemeinwohl (2020-2022). Forschungsgebiete: Urban Governance, Boden- und Wohnungspolitiken, Finanzialisierung, Stadtentwicklung in Wohlfahrtsstaaten.

Anja Christanell, Dr.phil., Mag.phil., Sozialanthropologin. Leiterin der Stabsstelle Grundlagen und Innovation der Sozialorganisation neunerhaus in Wien. Projektleiterin, Bereichsleiterin. Arbeitsbereiche: Soziale Innovationen, Projektentwicklung, Konzeptarbeit in den Bereichen Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit, niederschwellige Versorgung und soziale Teilhabe.

Norbert Cyrus, Dr. phil., Sozialwissenschaftler. Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien (IMIS) der Universität Osnabrück im EU-geförderten Projekt „Measuring Irregular

Migration and Related Policies“ (MIrreM). Co-Leitung der „Studie zur Ermittlung der Unterstützungsbedarfe mobiler EU-Bürger:innen in Hamburg“ (2019-2022) im Auftrag des Diakonischen Werks Hamburg. Forschungsschwerpunkte sind die Verwaltung irregulärer Migration, Maßnahmen zur Umsetzung des Verbots von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel sowie sozialer und rechtlicher Schutz für Migrant:innen mit prekärem Status.

Richard Eynon ist Berater für NGOs, die mit Asylbewerber:innen und Geflüchteten in Europa und im Nahen Osten arbeiten. Zuvor war er stellvertretender Geschäftsführer von Oasis Cardiff, einer Organisation zur Unterstützung von Geflüchteten und Asylbewerber:innen in Cardiff, Wales. Er hat sich u.a. an den europaweiten Projekten *Rumourless Cities* und dem *Youth Migrant Skills Exchange* beteiligt und sprach für Oasis auf der *Refugee Education Conference*, die im Herbst 2022 von der Universität Nottingham veranstaltet wurde.

Maria Goetzens, Dr. med, Allgemeinmedizin. Missionsärztliche Schwester. Seit 1998 Einrichtungsleitung der Elisabeth-Straßenambulanz, Caritasverband Frankfurt e.V. Mitgründerin der „AG Medizinische Versorgung Wohnungsloser Menschen“ der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe, BAG W. Vorsitzende des „Fachausschuss Gesundheit der BAG Wohnungslosenhilfe“.

Simon Güntner, Univ.Prof. Dr., Professor für Raumsoziologie an der Technischen Universität Wien. Forschungsschwerpunkte: Soziale und räumliche Ungleichheit, Migration, Stadtentwicklung.

Adrienne Homberger, M.A., Kultur- und Sozialwissenschaftlerin. Wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsbereich Soziologie am Institut für Raumplanung der TU Wien im Forschungsprojekt „LoReMi: Local Responses to Precarious Migrants: Frames, Strategies and evolving Practices“ (2021-22) und im Forschungsprojekt „EXIT: Exploring Suistanable Strategies to Counteract Territorial Inequalities from an Intersectional Approach“ (2023-25). Forschungsschwerpunkte: Flucht- und Migrationsbewegungen, Rassismus, soziale- und territoriale Ungleichheit.

Maren Kirchhoff, Dr. rer. pol., Sozialwissenschaftlerin. Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Globale Politische Ökonomie der Arbeit an der Universität Kassel, bis Januar 2023 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Sozialwesen der Hochschule Fulda im Forschungsprojekt „Local Responses to Precarious Migrants“. Forschungsschwerpunkte: Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung, Abschiebungen und soziale Rechte, (Globale) Politische Ökonomie von Arbeit und Migration, Domestic & Care Work.

Regina Klinke, Diplom-Pädagogin, Seit 2019 Leiterin der Multinationalen Informations- und Anlaufstelle für EU-Bürger*innen (MIA) in Frankfurt am Main.

Vesela Kovacheva, Dr. phil., Sozialwissenschaftlerin. Research Affiliate an der Arbeitsstelle Migration der Hochschule für Angewandte Wissenschaften (HAW) Hamburg und Fachreferentin in der Behörde für Wissenschaft, Forschung, Gleichstellung und Bezirke in Hamburg. Co-Leitung der „Studie zur Ermittlung der Unterstützungsbedarfe mobiler EU-Bürger:innen in Hamburg" (2019–2022) im Auftrag des Diakonischen Werks Hamburg. Forschungsschwerpunkte: Mobilität innerhalb der EU, rechtliche Integration und gesellschaftliche Teilhabe mobiler EU-Bürger:innen sowie irreguläre Migration.

Marie Mallet-Garcia, Dr., Soziologin. Leitende Wissenschaftlerin am *Centre on Migration, Policy and Society* (COMPAS) an der Universität Oxford. Forschungsschwerpunkte: Migration, undokumentierte Migrant:innen; Zugang zu sozialen Dienstleistungen.

Christof Meier, Integrationsbeauftragter der Stadt Zürich. Ausbildung als Sekundarlehrer phil. II und Studium der Ethnologie an der Universität Zürich. Seit 30 Jahren beruflich im Migrations- und Integrationsbereich tätig. Vorerst im Asyl- und Fluchtbereich als Leiter des Psychosozialen Dienstes der Asyl-Organisation Zürich. Danach für die Eidgenössische Migrationskommission verantwortlich für den Aufbau des ersten nationalen Integrationskredits. Seit 2006 Leiter der Integrationsförderung im Präsidialdepartement der Stadt Zürich.

Paula Reid, MRes, Politikwissenschaftlerin. Seit 2021 Referentin Gesundheit in der Stabsstelle Grundlagen und Innovation bei neunerhaus in Wien. Forschungsschwerpunkte: Wohnungslosigkeit und Obdachlosigkeit, gesundheitliche Ungleichheiten, Zugang zur Gesundheitsversorgung, psychische Gesundheit und soziale Teilhabe.

Sarah Schilliger, Dr. phil., Soziologin. Senior Researcher am Interdisziplinären Zentrum für Geschlechterforschung (IZFG) der Universität Bern. Co-Leitung des internationalen Forschungsprojekts „Enacting Citizenship and Solidarity in Europe from Below" (ECSEuro, 2022-2024). Forschungsschwerpunkte: Care, Migrations- und Grenzregimeforschung, (Urban) Citizenship, Commoning und Infrastrukturen der Solidarität.

Carmen Speck, Physiotherapeutin MSc, Pädagogin. Missionsärztliche Schwester. Seit 2016 Mitarbeiterin der Elisabeth-Straßenambulanz, Caritasverband Frankfurt e.V. In Kooperation mit der Frankfurt University of Applied Sciences Forschung im Bereich Gebrechlichkeit, Vulnerabilität und Handlungsoptionen bei wohnungslosen Menschen in Frankfurt am Main.

Sarah Spencer, PhD, ist Senior Fellow am Centre on Migration, Policy and Society (COMPAS) der Universität Oxford; ehemalige Direktorin des *Global Exchange on Migration and Diversity* und der *City Initiative on Migrants with an Irregular Status in Europe* (CMISE). Forschungsgebiete: Migrant:innen mit irregulärem Status, Theorie und Praxis der "Integration", Migrationspolitik.

Lisa Vollmer, Dr., Stadtforscherin. Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Urbanistik der Bauhaus-Universität Weimar. Von Dezember 2021 bis Oktober 2022 hat sie die Professur Stadtplanung an der Bauhaus-Universität Weimar vertreten. Ko-Leiterin des BMBF-Projektes Städtische Ko-Produktion von Teilhabe und Gemeinwohl (2020-2022). Forschungsgebiete: Wohnungspolitik, soziale Bewegungen, Governance in der neoliberalen Stadt.

Vina Yun ist Öffentlichkeitsarbeiterin bei UNDOK – Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung undokumentiert Arbeitender (www.undok.at) in Wien.

Vesela Zaharieva, MA. Sozialberaterin, Diakonisches Werk für Frankfurt und Offenbach. Seit 2016 Sozialberaterin in der Multinationalen Informations- und Anlaufstelle für EU-Bürger*innen (MIA), die von der Caritas und der Diakonie Frankfurt am Main betrieben wird. Sie ist spezialisiert auf die Beratung von EU-Bürger:innen in prekären Lebens- und Arbeitsverhältnissen (auf Deutsch Englisch und Bulgarisch), unterstützt diese in allen relevanten Lebensbereichen wie Arbeit, Gesundheit, Wohnen, Bildung, Integration und Familienzusammenführung und gibt sozialrechtliche Beratungen (zu den deutschen Sozialgesetzen SGB II, SGB III und SGB XII) Studium Indologie und Journalismus an der Universität St. Kliment Ohridski in Sofia, Bulgarien; Hochschulzusatzqualifikation „Soziale Arbeit in der Migrationsgesellschaft“ an der KatHO (der Katholischen Hochschule NRW), Köln.

Theresa Zanders, M.A. Intercultural Communication Studies. Mitarbeiterin im BMBF-Projekt Städtische Ko-Produktion von Teilhabe und Gemeinwohl (2020-2022), zuständig für den Bereich Migration und Gesundheit. Forschungsgebiete: Kritische Migrations- und Grenzregimeforschung, Aufenthaltsrechtliche Illegalität, Institutionenforschung

Anhang

Empirische Datengrundlage des LoReMi-Projekts

Cardiff

	Datum	Interviewte:r (anonymisiert)	Interviewer:in	Sprache	Interview Art
C1	30.07.2021	NGO (Pro-Migrantische Advocacy Arbeit)	Marie Mallet-Garcia (MMG)	Englisch	Einzel-interview (E)
C2	04.08.2021	NGO (Pro-Migrantische Advocacy Arbeit)	MMG	Englisch	E
C3	07.09.2021	Stadtverwaltung (Unterbringung)	MMG	Englisch	E
C4	17.09.2021	NGO (Rechtsberatung)	MMG	Englisch	E
C5	07.10.2021	NGO (Unterbringung/ Beratung)	MMG	Englisch	E
C6	07.10.2021	Stadtverwaltung (Unterbringung)	MMG	Englisch	E
C7	27.10.2021	NGO (Pro-Migrantische Advocacy Arbeit)	MMG	Englisch	E
C8	04.10.2021	Stadtverwaltung (Kinder)	MMG	Englisch	E
C9	10.11.2021	Stadtverwaltung (Kinder)	MMG	Englisch	E
C10	11.11.2021	Stadtverwaltung (Bildung)	MMG	Englisch	E
C11	16.11.2021	NGO (Rechtsberatung)	MMG	Englisch	E
C12	25.11.2021	Stadtverwaltung (Erwachsene)	MMG	Englisch	E

C13	25.11.2021	Stadtverwaltung (Kinder)	MMG	Englisch	E
C14	25.11.2021	Stadtverwaltung (Kinder)	MMG	Englisch	E
C15	26.11.2021	NGO (Pro-Migrantische Advocacy Arbeit)	MMG	Englisch	E
C16	26.11.2021	NGO (Pro-Migrantische Advocacy Arbeit)	MMG	Englisch	E
C17	26.11.2021	NGO (Pro-Migrantische Advocacy Arbeit)	MMG	Englisch	E
C18	06.12.2021	NGO (Frauen)	MMG	Englisch	E
C19	20.12.2021	NHS (Gesundheit)	MMG	Englisch	E
C20	23.12.2021	NGO (Beratung)	MMG	Englisch	E
C21	06.01.2022	NGO (Unterbringung)	MMG	Englisch	E
C22	10.01.2022	NHS (Gesundheit)	Zach Bastick (ZB), MMG	Englisch	E

Frankfurt am Main

	Datum	**Interviewte:r (anonymisiert)**	**Interviewer:in**	**Sprache**	**Interview Art**
F1	12.10.2021	Stadtverwaltung (Gesundheit)	Ilker Ataç (IA)	Deutsch	Einzel-interview (E)
F2	12.10.2021	NGO (Gesundheit)	IA	Deutsch	E
F3	20.10.2021	Stadtverwaltung (Gesundheit)	Maren Kirchhoff (MK)	Deutsch	E
F4	20.10.2021	NGO (Gesundheit/ Unterbringung)	MK	Deutsch	Gruppen-interview (G)
F5	21.10.2021	NGO (Gesundheit)	IA + MK	Deutsch	G
F6	21.10.2021	NGO (Pro-Migrantische Advocacy Arbeit)	MK	Deutsch	E

F7	26.10.2021	NGO (Beratung)	MK	Deutsch	E
F8	27.10.2021	NGO (Gesundheit)	IA	Deutsch	E
F9	28.10.2021	NGO (Beratung/ Bildung)	MK	Deutsch	E
F10	23.11.2021	NGO (Beratung)	MK	Deutsch	G
F11	23.11.2021	NGO (Frauen)	MK	Deutsch	E
F12	24.11.2021	NGO (Unterbringung)	MK	Deutsch	G
F13	24.11.2021	NGO (Bildung)	MK	Deutsch	E
F14	01.12.2021	NGO (Unterbringung)	MK	Deutsch	E
F15	01.12.2021	Prekäre:r EU-Bürger:in	MK	Deutsch	E
F16	01.12.2021	Prekäre:r Drittstaatsangehörige:r	IA	Englisch	E
F17	01.12.2021	NGO (Unterbringung)	IA	Deutsch	E
F18	09.12.2021	Stadtverwaltung (Soziales)	IA	Deutsch	E
F19	16.12.2021	Stadtverwaltung (Frauen)	MK	Deutsch	E
F20	17.12.2021	Stadtverwaltung (Multikulturelle Angelegenheiten)	IA	Deutsch	G
F21	13.01.2022	Stadtverwaltung (Soziales)	IA	Deutsch	G
F22	20.01.2022	Stadtverwaltung (Frauen)	MK	Deutsch	G
F23	25.01.2022	NGO (Bildung)	MK	Deutsch	E
F24	27.01.2022	Stadtverwaltung (Ausländer)	IA	Deutsch	E
F25	16.03.2022	Stadtverwaltung (Bildung)	MK	Deutsch	E
F26	30.03.2022	Prekäre:r Drittstaatsangehörige:r	MK	Englisch	E
F27	30.03.2022	Prekäre:r Drittstaatsangehörige:r	MK	Englisch	E
F28	30.03.2022	Prekäre:r Drittstaatsangehörige:r	IA	Englisch	E

Wien

	Datum	Interviewte:r (anonymisiert)	Inter-viewer:in	Sprache	Interview Art
V1	27.05.2021	NGO (Beratung)	Adrienne Homberger (AH) & Simon Güntner (SG)	Deutsch	Einzel-interview (E)
V2	10.06.2021	NGO (Gesundheit)	AH, SG	Deutsch	E
V3	11.06.2021	NGO (Unterbringung/ Beratung)	AH, SG	Deutsch	E
V4	24.06.2021	Stadtverwaltung (Unterbringung)	AH, SG	Deutsch	E
V5	08.09.2021	Nationale Regierung (Soziales)	AH, SG	Deutsch	Gruppen-interview (G)
V6	03.11.2021	NGO (Gesundheit)	AH	Deutsch	E
V7	03.11.2021	NGO (Frauen)	AH	Deutsch	E
V8	03.11.2021	NGO (Beratung)	AH, SG	Deutsch	E
V9	22.11.2021	Stadtverwaltung (Soziales/ Gesundheit)	AH	Deutsch	E
V10	03.12.2021	Stadtverwaltung (Kinder)	AH	Deutsch	E
V11	14.12.2021	NGO (Unterbringung)	AH	Deutsch	E
V12	15.12.2021	Prekäre:r Drittstaatsangehörige:r	AH	Deutsch	E
V13	15.12.2021	NGO (Bildung)	AH	Deutsch	E
V14	16.12.2021	Prekäre:r Drittstaatsangehörige:r	AH	Englisch & Deutsch	G
V15	16.12.2021	NGO (Bildung)	AH	Deutsch	E
V16	16.12.2021	NGO (Beratung)	AH	Deutsch	E
V17	21.12.2021	Stadtverwaltung (Geflüchtete)	AH, SG	Deutsch	E

V18	22.12.2021	NGO (Unterbringung)	AH, SG	Deutsch	E
V19	12.01.2022	Stadtverwaltung (Bildung)	AH, SG	Deutsch	G
V20	19.01.2022	Stadtverwaltung (Frauen)	AH	Deutsch	E
V21	21.01.2022	NGO (Unterbringung/ Beratung)	AH	Deutsch	E
V22	25.01.2022	NGO (Gesundheit)	AH, SG	Deutsch	G
V23	26.01.2022	Stadtverwaltung (Integration und Diversität)	AH, SG	Deutsch	E
V24	27.01.2022	Prekäre:r Dritt-staatsangehö-rige:r	AH	Englisch	E
V25	08.02.2022	Prekäre:r EU-Bürger:in	AH	Rumänisch mit Deutscher Übersetzung	G
V26	18.02.2022	Stadtverwaltung (Kinder)	AH	Deutsch	E
V27	02.03.2022	Stadtverwaltung (Polizei)	AH	Deutsch	G

Stakeholder Events[1]

	Datum	**Ort**	**Anzahl der Teilnehmer:innen**
SC1	23.09.2021	Cardiff	16
SC2	26.01.2022	Cardiff	15
SC3	20.06.2022	Cardiff	16
SF1	26.08.2021	Frankfurt am Main	23
SF2	30.03.2022	Frankfurt am Main	21
SF3	22.06.2022	Frankfurt am Main	41
SV1	23.09.2021	Wien	12
SV2	03.03.2022	Wien	17
SV3	13.06.2022	Wien	43

1 Für weitere Informationen zu den Stakeholder Events siehe Ataç et al. in diesem Band.

Migrant*innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität sind in vielen europäischen Ländern mit Einschränkungen beim Zugang zu sozialen Leistungen konfrontiert. Das Buch beschreibt mit Beispielen aus u.a. Cardiff, Frankfurt und Wien, wie Stadtverwaltungen und zivilgesellschaftliche Akteure die betroffenen Personen in den Bereichen Gesundheit, Unterkunft und Bildung unterstützen. Die Beiträge beleuchten auch die rechtlichen, politischen und praktischen Herausforderungen, die bei der Versorgung dieses Teils der lokalen Bevölkerung bestehen.

Die Herausgeber*innen:
Prof. Dr. habil. Ilker Ataç, Fachbereich Sozialwesen, Hochschule Fulda
Prof. Dr. Simon Güntner, Forschungsbereich Soziologie, Technische Universität Wien
Adrienne Homberger, Forschungsbereich Soziologie, Technische Universität Wien
Dr. Maren Kirchhoff, Fachbereich Sozialwesen, Hochschule Fulda

ISBN 978-3-8474-2722-3

9 783847 427223

www.budrich.de

Titelbildnachweis: Foto: Bettina Lehfeldt